

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO SOCIOECONÔMICO - CSE
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO BRASIL E EM
SANTA CATARINA**

LOUISE NEVES TROMBETTA

FLORIANÓPOLIS, 2015

LOUISE NEVES TROMBETTA

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO BRASIL E EM
SANTA CATARINA**

Monografia apresentada ao
Departamento de Economia e
Relações Internacionais da
Universidade Federal de Santa
Catarina como requisito obrigatório
para obtenção de título de Bacharel
em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Lauro Mattei

FLORIANÓPOLIS, 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A banca examinadora resolveu atribuir a nota 8.0 à aluna Louise Neves Trombetta na Disciplina CNM 7107 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Lauro Francisco Mattei
Orientador

Prof. Daniel Correa da Silva

Prof. Dr. Nildo Domingos Ouriques

AGRADECIMENTOS

Inicialmente gostaria de agradecer meus pais, Elisabeth e Zanir, por todo apoio, dedicação, patrocínio, paciência e principalmente bom humor em todos esses meus cinco anos e meio de graduação.

Ao professor Lauro Mattei, por toda paciência, compreensão e disponibilidade para me orientar, que mesmo sabendo de que teríamos que correr contra o tempo, acreditou em mim e fez com que esse trabalho se realizasse.

A todos meus amigos que fizeram de alguma forma parte dessa minha jornada na UFSC, sendo em festas, bares, estudos, conversas, jogos de futebol, enfim, tudo o que fez parte da minha vida durante a minha estadia em Florianópolis. Principalmente aos meus amigos e ex *roommates* Bernardo Esteves, Flávio Boaroli e Lucas Motta, e minhas colegas da economia, que se tornaram amigas para vida, Amália, Aline, Rafa, Thaís, Thaynara e Vivi.

Um agradecimento, mais que especial, a Beatriz Búrigo, que está presente na minha vida há cerca de 15 anos, que me ajudou em todas as recuperações e trabalhos do colégio, e que na faculdade não poderia ser diferente, pois além de revisar este trabalho, me ajudou a elaborar ideias e deu dicas de como organizar esta monografia.

Outro agradecimento especial, a minha colega de apartamento Nicole Saleh, que além de me aguentar todos os dias desse último ano de faculdade, passou pelos mesmo desafios que eu, e que com certeza não aguenta mais me ouvir falar sobre esse trabalho.

A todo esse pessoal citado (e aos não citados também), meus sinceros agradecimentos, sem vocês isso não seria possível.

We're bigger than we ever dreamed.

Ella Marija Lani Yelich-O'Connor

RESUMO

O presente trabalho analisa a evolução do Programa Bolsa Família no Brasil e no estado de Santa Catarina, visando identificar seus efeitos sobre indicadores socioeconômicos selecionados. O trabalho inicia com uma revisão bibliográfica de conceitos e mensurações de pobreza e desigualdade. Com esses conceitos definidos, foi brevemente descrita a atual situação da América Latina, e como os países integrantes participam de metas internacionais para resolver o problema da fome e da pobreza. O que se constatou foi que, geralmente, países em desenvolvimento optam por políticas sociais centralizadas nos *Cash Transfer Programs*, os CTPs. No caso específico do Brasil, foi feita uma revisão histórica da década de 1990 até os dias atuais, apresentado os componentes legais, a estrutura operacional e o intuito da implantação, dos principais programas sociais: Comunidade Ativa, Comunidade Solidária, Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Fome Zero, Bolsa Família e Brasil Sem miséria. Os dados selecionados para concluir a análise foram o de extrema pobreza, pobreza, Índice de Gini, renda *per capita*, famílias cadastradas no CADUN, Famílias beneficiárias Programa Bolsa Família, repasse anual, valor médio mensal dos benefícios e trabalho infantil. Praticamente todos esses indicadores apresentaram melhora na situação de vida da população e possuem a mesma tendência de queda ou aumento. Em relação à quantidade de beneficiários no estado de Santa Catarina, mostrou-se como o programa pode e consegue ser efetivo, pois apesar dos cadastros terem aumentado, a quantidade de beneficiários diminuiu, ou seja, mostrou como o PBF cumpre seu objetivo de apenas complemento de renda.

Palavras-Chave: Pobreza; Desigualdade; Programas de Transferência de Renda; Bolsa Família.

ABSTRACT

This current paper analyses the evolution of *Programa Bolsa Família* in Brazil and in the state of Santa Catarina, proposing to indicate its effects in the selected socioeconomics indicators. The paper begins with a literature review of concepts and measurements about poverty and inequality. After the definition of those concepts, it was described the America Latina's current situation, also how its countries participate in international goals to resolve hungry e poverty's problems. It was found that in general developing countries choose social policies focused in Cash Transfer Programs (CTPs). Specifically in Brazil, it was made a historical reviem from 90s decade throw nowadays, presenting the legal components, the operational structure and the aim of implementation of the main social programs: *Comunidade Ativa*, *Comunidade Solidária*, *Bolsa-Escola*, *Bolsa Alimentação*, *Auxílio Gás*, *Fome Zero*, *Bolsa Família e Brasil Sem miséria*. The selected data to the analysis was extreme poverty, poverty, gini index, *per capita* income, registered families in CADUN, benefited families of PBF, annual grant, average value of benefits in a month and child labor. Practically all those indicators exhibit an improvement on the life situation of the population and have the same tendency of fall or increase. In relation of the amount of beneficiaries in the state of Santa Catarina, it shows that the program can be effective, because despite the entries improved, the amount with beneficiaries decreased, in other words, it shows that the PBF meets its objeive of income supplement.

Keywords: Poverty; Inequality; Cash Transfer Programs; Bolsa Familia.

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1– Recursos do Programa Comunidade Solidária distribuídos por região em 1996 | 43 |
|--|----|

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 – Limite de benefícios por Família em situação de Extrema Pobreza | 54 |
| Tabela 2 - Limite de benefícios por Família em situação de Pobreza | 544 |
| Tabela 3 – Extrema pobreza entre regiões do Brasil no ano de 2003 e 2013..... | 60 |
| Tabela 4 – Pobreza entre regiões do Brasil no ano de 2003 e 2013..... | 61 |
| Tabela 5 – Desigualdade medida pelo Coeficiente de Gini entre regiões do Brasil no ano de 2003 e 2013 | 62 |
| Tabela 6 – Renda domiciliar per capita entre regiões do Brasil no ano de 2003 e 2013 | 62 |
| Tabela 7 – Famílias cadastradas no CADUN entre regiões do Brasil no ano de 2006 e 2013 | 63 |
| Tabela 8 – Famílias que recebem PBF entre regiões do Brasil no ano de 2006 e 2013 | 64 |
| Tabela 9 – Valor Total Repassado para regiões do Brasil no ano de 2006 e 2013... | 65 |
| Tabela 10 – Valor do Benefício Médio Mensal entre regiões do Brasil no ano de 2006 e 2013 | 66 |
| Tabela 11 – Trabalho infantil entre crianças de 5 a 15 anos, entre regiões do Brasil nos anos de 2003 e 2013 | 67 |
| Tabela 12 – Taxa de variação do Trabalho infantil entre crianças de 5 a 15 anos, em todas regiões do Brasil nos anos de 2003 e 2013..... | 68 |
| Tabela 13 – Extrema Pobreza e Pobreza no Estado de Santa Catarina nos anos de 2003 e 2013 | 69 |
| Tabela 14 – Índice de Gini e Renda <i>per capita</i> do Estado de Santa Catarina nos anos de 2003 e 2013..... | 70 |
| Tabela 15 – Famílias inscritas, beneficiárias, Valor total do repasse anual, Benefício Médio Mensal e taxas de variações em Santa Catarina nos anos de 2006 e 2013 .. | 71 |
| Tabela 16 – Trabalho infantil entre crianças de 5 a 15 anos em Santa Catarina nos anos de 2006 e 2013..... | 72 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1– Esquema de condicionalidades do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome..... | 51 |
|--|----|

LISTA DE EQUAÇÕES

| | |
|------------------------------------|----|
| Equação 1 - Taxa de Variação | 21 |
| Equação 2 – Índice de Gini | 32 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM – Banco Mundial

CADUN – Cadastro Único

CEF – Caixa Econômica Federal

CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

CF – Constituição Federal

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CS – Comunidade Solidária

CTPs – *Cash Transfer Programs*

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FHC – Fernando Henrique Cardoso

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPC – Índice de Preço ao Consumidor

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MAPS – Ministério da Assistência e Promoção Social

MDG - *Millennium Development Goals*

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MPI – *Multidimensional Poverty Index*

MS – Ministério da Saúde

ONG – Organizações não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PBF – Programa Bolsa Família

PBSM – Programa Brasil Sem Miséria

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PPC – Paridade do Poder de Compra

PTCRs – Programas de Transferência Condicionada de Renda

SAGI – Secretaria da Avaliação e Gestão da Informação

SC – Santa Catarina

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SICA – *Sistema de la Integración Centroamericana*

UNB – Universidade de Brasília

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| CAPÍTULO I: TEMA E OBJETIVOS DE ESTUDO | 17 |
| 1.1 INTRODUÇÃO | 17 |
| 1.2 OBJETIVOS | 19 |
| 1.2.1 Objetivo Geral | 19 |
| 1.2.2. Objetivos Específicos..... | 19 |
| 1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 20 |
| 1.4 ESTRUTURA DA MONOGRAFIA..... | 21 |
| CAPÍTULO 2: PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM RESPOSTA A POBREZA E DESIGUALDADE..... | 23 |
| 2.1 DEFINIÇÕES DE POBREZA E DESIGUALDADE..... | 23 |
| 2.1.1 Conceitos de Pobreza..... | 23 |
| 2.1.2 Métodos de Mensurar Pobreza..... | 27 |
| 2.1.2 Conceito de Desigualdade..... | 31 |
| 2.1.3 Métodos de Mensurar Desigualdade | 32 |
| 2.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE POBREZA E DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA | 33 |
| 2.2.1 Declaração do Milênio | 34 |
| 2.2.2 América Latina e Caribe Sem Fome 2025 | 36 |
| 2.3 POLÍTICAS DE COMBATE À DESIGUALDADE E POBREZA NA AMÉRICA LATINA | 37 |
| 2.3.1 Programa de Transferência de Renda e de Renda Condicionada | 38 |
| CAPÍTULO 3: EVOLUÇÃO DAS RECENTES POLÍTICAS SOCIAIS DE COMBATE À POBREZA E DESEIGUALDADE NO BRASIL | 41 |
| 3.1 EVOLUÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS ANTECESSORES AO PBF | 41 |
| 3.1.1 Comunidade Solidária e Comunidade Ativa | 42 |
| 3.1.2 Bolsa-Escola..... | 43 |
| 3.1.3 Bolsa-Alimentação..... | 44 |
| 3.1.4 Auxílio-Gás | 46 |
| 3.1.5 Fome Zero | 46 |
| 3.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA | 47 |
| 3.2.1 Origem e funcionalidades do Cadastro Único..... | 48 |

| | |
|---|----|
| 3.2.2 Objetivos e Gestão do PBF | 49 |
| 3.2.3 Condicionalidades..... | 50 |
| 3.2.4 Beneficiários | 52 |
| 3.2.5 Benefícios | 52 |
| 3.2.6 Brasil Sem Miséria | 55 |
| CAPÍTULO 4: EVOLUÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO BRASIL E EM SANTA CATARINA | 58 |
| 4.1 BRASIL | 58 |
| 4.2 ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM SANTA CATARINA..... | 68 |
| 4.3 CONCLUSÕES SOBRE A EVOULUÇÃO DO PBF | 72 |
| CAPÍTULO 5: CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 76 |
| REFERÊNCIAS | 78 |
| ANEXO A – Linha de pobreza e indigência elaborada pela CEPAL para os países da América Latina e Caribe, convertidos em dólar para os anos de 2005 e 2013* | 86 |
| ANEXO B – Gráfico da Curva de Lorenz | 87 |
| ANEXO C – Programas complementares ao Fome Zero | 88 |

CAPÍTULO I: TEMA E OBJETIVOS DO ESTUDO

1.1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as políticas sociais começaram a ganhar maior ênfase após o processo de redemocratização na década de 80, sendo firmadas pela Constituição de 1988, qual criou:

[...] o modelo de proteção social vislumbrado pela Constituição caracterizou-se pela universalização de direitos sociais, entendida como um conjunto de leis que visava expansão da oferta de serviços e benefícios sociais para toda a população em quantidade e qualidade. (TESSAROLO; KROHLING, 2011, p. 78)

Com isso, os direitos básicos previstos na nova constituição foram:

[...] educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, paz, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistências aos desamparados. Tais direitos acima elencados são considerados como sociais por serem direitos de todas as pessoas. (CONCEIÇÃO, 2012)

Dessa forma, procurou-se garantir os direitos sociais à população brasileira, porém, durante o governo Fernando Collor (1990-1992) e Governo Itamar Franco (1992-1994), as atitudes tomadas foram contrárias as descritas na Constituição, como afirmam Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Yazbek e Geraldo di Giovanni (2004):

[...] os anos 1990 representam um período de profunda contradição no campo do bem-estar social no Brasil. Tem-se, de um lado, um avanço no plano político-institucional, representado, sobretudo, pelo estabelecimento da Seguridade Social e dos princípios de descentralização e de participação social [...] de outro lado, tem-se, no plano da intervenção estatal no social, um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de critérios de maior rebaixamento do corte de renda para fixação da linha de pobreza, para permitir acesso das populações, por exemplo, a Programas de Transferência de Renda em grande expansão no Brasil (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI; 2004, p. 26).

Nada foi mudado até as eleições de 1994, quando Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), assume o cargo de presidente do Brasil, dando atenção um pouco maior às políticas sociais. Para alcançar melhoras nas condições de vida da

população brasileira foi criado o programa Comunidade Solidária (1995), que se sustentou em três pilares: saúde, educação e renda. Esse programa não obteve sucessos porque estava atrelado diretamente às soluções macroeconômicas. No segundo mandato de FHC (1999-2002), o programa mudou de foco, passando a trabalhar diretamente com comunidades e municípios pobres.

O Brasil, juntamente com vários países do mundo, participou da Assembleia geral da ONU que destacou como uma das metas da “Declaração do Milênio”:

[...] reduzir para metade, até ao ano 2015, a percentagem de habitantes do planeta com rendimentos inferiores a um dólar por dia e a das pessoas que passam fome; de igual modo, reduzir para metade a percentagem de pessoas que não têm acesso a água potável ou carecem de meios para o obter. (ONU, 2000, p. 9)

Naquele ano ainda vigorava o programa Comunidade Solidária, em parceria com alguns outros auxílios fornecidos pelo governo, como Bolsa Escola, Bolsa alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. Em 2002, devido à falta de efetividade do programa Comunidade Solidária, encerrou-se o mesmo, permanecendo apenas os auxílios do governo.

Luís Inácio “Lula” da Silva assumiu a presidência da república em 2003. A primeira atitude tomada em relação às políticas sociais foi a implantação do programa Fome Zero, que tinha sido lançado em 2001 pelo Instituto Cidadania, organização não-governamental. Os objetivos do Fome Zero são,

[...] fornecer quantidade, qualidade e regularidade de alimentos a todos os brasileiros. Isto significa fornecer segurança alimentar àqueles 46 milhões de habitantes que recebem menos de US\$ 1,00 por dia para sobreviver. (SUPLICY, 2003, p. 61)

Devido a má gestão do programa, Lula sofreu inúmeras críticas em relação à implantação das políticas sociais. Como resposta, no final de 2003 foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para gerir essas políticas. A primeira medida tomada após a criação do MDS foi o lançamento do programa Bolsa Família (PBF), o qual resultou da junção dos programas Fome Zero, Auxílio Gás, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação.

O PBF começou a funcionar em janeiro de 2004, sendo o primeiro programa condicionado de renda implantando no Brasil. O programa consiste em:

[...] dois grandes objetivos: combater a fome, a pobreza e as desigualdades através da transferência de renda associada à garantia de acesso aos direitos sociais básicos (saúde, educação, segurança alimentar); e interromper o ciclo intergeracional da miséria promovendo a inclusão social das famílias beneficiadas, através das condicionalidades de educação e saúde. (TESSAROLO; KROHLING, p. 78, 2011)

Esse programa já está em vigor no país há cerca de 11 anos, sendo o que mais obteve sucessos dentre as políticas sociais já implantadas no Brasil. Mesmo assim, questiona-se se de fato ele é eficaz e cumpre os objetivos propostos, pois o programa vem sofrendo críticas de vários segmentos da sociedade. Diante desse contexto o estudo pretende levantar um debate sobre a situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil e tentar compreender o funcionamento do PBF como complemento de renda com o objetivo de dirimir a desigualdade, tendo um maior foco no estado de Santa Catarina.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar a evolução do PBF no Brasil e no estado de Santa Catarina, visando identificar seus efeitos sobre alguns indicadores socioeconômicos selecionados.

1.2.2. Objetivos Específicos

- 1) Fazer uma revisão de literatura sobre os programas de transferência de renda enquanto instrumento de combate à pobreza.
- 2) Apresentar o PBF com ênfase nos seus componentes legais, na estrutura operacional e nas metas definidas para o Brasil e para Santa Catarina.
- 3) Analisar a dinâmica do Bolsa Família no Brasil e em Santa Catarina com ênfase nos principais indicadores de desempenho do programa.

1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos utilizados em cada pesquisa variam de acordo com as peculiaridades exigidas de cada análise (Gil, 2002). Neste presente trabalho, a metodologia escolhida a princípio foi o de levantamento bibliográfico sobre os conceitos e mensurações de extrema pobreza, pobreza e desigualdade. Nesta etapa, foram utilizados principalmente os trabalhos de Maurício Romão, Lauro Mattei e Amartya Sen, para densificar os conceitos. Quanto à mensuração foram utilizadas as definições do Banco Mundial, CEPAL e de Alkire e Foster. A escolha desse procedimento metodológico de pesquisa foi fundamental para responder o primeiro objetivo de levantar a bibliografia comumente utilizada para as questões anteriores. Para explicar a origem e o desenvolvimento do PBF também foi utilizada uma revisão bibliográfica baseada em componentes legais e pesquisadores do assunto.

Na terceira etapa do presente trabalho, o método utilizado foi o de coleta de dados secundários, ou seja, através de fontes diversas houve um levantamento dos dados referentes ao PBF e aos indicadores sociais analisados durante a pesquisa. Os dados socioeconômicos selecionados para análise foram extrema pobreza, pobreza, desigualdade, renda *per capita* e trabalho infantil. Esses dados foram apresentados referentes ano de 2003 e 2013. A escolha desses anos foi para mostrar como os dados melhoraram do ano anterior a implantação do PBF, em 2003, em comparação aos dados de 2013, os mais atualizados baseados na PNAD. No caso dos dados que fazem parte do CADUN, como, número de famílias cadastradas, beneficiários, repasse anual, benefício médio mensal, foram selecionados os anos de 2006, por serem os dados mais antigos, e o de 2013, para manter o padrão da pesquisa em comparação aos dados socioeconômicos, pois os dados do CADUN são atualizados mensalmente pelo MDS.

A coleta desses dados foi realizada nos sites do MDS e no do SAGI, que é a concentração de dados baseados no Censo, PNADs, CADUN e MDS. No momento da análise de dados, as informações coletadas foram analisadas e comparadas para possibilitar uma conclusão sobre a pesquisa realizada. Como método de analisar as tendências dos dados entre 2003 e 2013 foi necessário calcular as taxas de

variação, para ser possível ver se houve crescimento ou redução nos dados. A fórmula utilizada foi:

Equação 1- Taxa de variação

$$\text{Taxa de Variação} = \frac{\text{Valor Final} - \text{Valor Inicial}}{\text{Valor Inicial}} \times 100$$

Sendo o valor final o anos de 2013, e o inicial podendo ser 2003 ou 2006, dependendo do indicador utilizado.

Finalmente, após a coleta dos dados levantados, construiu-se o trabalho com a apresentação destes a partir da análise descritiva e, posteriormente, interpretação crítica dos mesmos.

1.4 ESTRUTURA DA MONOGRAFIA

O primeiro capítulo apresenta o problema de pesquisa que serve de motivação para realização dessa monografia. Posteriormente, são definidos objetivos, que serviram de guia para responder o problema central. Para finalizar o capítulo, foram escolhidos os procedimentos metodológicos utilizados para realização da presente monografia.

No segundo capítulo, foi elaborada uma revisão bibliográfica mostrando conceitos e mensurações sobre pobreza e desigualdade. Com essas definições foi possível analisar qual a situação que a América Latina se encontra e quais são as metas e formas estabelecidas de combate a esses dois fenômenos, que resultou na resposta da implantação de políticas sociais, com ênfase nos CTPs.

No terceiro capítulo, foi exposto a história dos principais programas sociais que já existiram no Brasil, entre a década de 1990 e os dias atuais. O principal programa brasileiro é o Bolsa Família, no qual é descrito os componentes legais, condicionalidades, público alvo, benefícios, de modo geral, todo funcionamento do programa.

O quarto capítulo é formado pela análise de dados. Os indicadores selecionados foram extrema pobreza, pobreza, Gini, renda *per capita*, cadastros CADUN, beneficiários, repasse anual, benefício médio mensal e trabalho infantil.

Essa análise comparou os mesmo dados para o Brasil e para Santa Catarina, analisando as variações entre os anos de 2003-2013 para dados socioeconômicos e entre 2006-2013 para dados que estão presentes no CADUN.

Conclui-se no quinto capítulo a presente monografia, onde apresentam-se, de modo geral, os objetivos propostos e as respostas encontradas de acordo com os capítulos dois, três e quatro.

CAPÍTULO 2: PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM RESPOSTA A POBREZA E DESIGUALDADE

2.1 DEFINIÇÕES DE POBREZA E DESIGUALDADE

Apesar das diferentes formas de compreensão, a pobreza e a desigualdade são preocupações do mundo moderno presentes em todos os países do mundo. Cada vez mais, surge nas agendas nacionais e mundiais, a necessidade de combater esses dois fenômenos. Segundo Cimadomore e Cattani (2007, p. 7), a realidade de pobreza e desigualdade emerge de estruturas, agentes e processos que estão explicados ao longo da história de cada região. Não é possível solucionar a pobreza sem solucionar a desigualdade, como veremos posteriormente, de modo que esses dois fatores possuem uma forte ligação ao ponto de nutrirem um ao outro.

Para Ana Luiza M. de Codes (2008):

A pobreza tem sido um dos conceitos fundamentais para que se possa compreender as condições sociais vigentes tanto nos países ricos como nos pobres. A literatura sobre o assunto é farta em todo o mundo. A produção de livros, relatórios e medidas estatísticas sobre as condições contemporâneas testemunham a importância dada ao tema nos dias de hoje. (CODES, 2008, p.7)

Compactuando com a importância dos conceitos, existe uma vasta literatura sobre estes assuntos, inclusive, com o passar do tempo e com a mudança de contextos histórico-sociais, eles evoluem e ganham novas formas e contornos. O tema de desigualdade e pobreza é amplamente discutido no mundo todo, inúmeras instituições lançam pesquisas e propostas soluções para tentar amenizar esses problemas, porém cada uma faz sua própria consideração sobre o tema, as quais veremos a seguir.

2.1.1 Conceitos de Pobreza

Segundo Romão (1982, p. 355-356), o conceito de pobreza é um dos mais complexos e difíceis de definir, pois além de englobar aspectos políticos, sociais e econômicos, essa definição gera inúmeras divergências entre os pesquisadores,

pois cada um defende a preponderância de um campo de estudo na hora de definir o que são pessoas pobres e não pobres. Porém, independente dessa situação a maioria dos conceitos envolvem identificar quem são os "pobres", resultando assim na tentativa de agregar suas características individuais, como um grupo, caracterizando assim, a situação de pobreza. Ainda para o autor, os conceitos de pobreza podem ser enquadrados em uma das quatro categorias: juízo de valor, relativa, absoluta, absoluta/relativa.

O juízo de valor, segundo Maurício E. C. Romão (1982), é um conceito subjetivo e abstrato, que,

[...] trata-se de uma elucubração subjetiva do indivíduo a respeito do que deveria ser um grau suficiente de satisfação de necessidades, ou do que deveria ser um nível de privação normalmente suportável. Os que têm e os que não têm são, desse modo, divididos de acordo com um juízo de valor dos que expressam sentimentos, suas receitas do que deveriam ser os padrões contemporâneos da sociedade quanto à pobreza.[...] (ROMÃO, 1982, p. 357)

Segundo Romão (1982, p. 357), existem algumas críticas para essa categoria, como a pobreza ser algo concreto e que pode ser caracterizada pela falta de recursos dos indivíduos, outra crítica é que 'ser pobre' pode ser um sentimento desenvolvido em relação a própria situação do indivíduo. Para ele, esta definição não deve ser utilizada, pois os resultados podem não ser muito verdadeiros.

O conceito de pobreza relativa, segundo Romão (1982, p. 358), é muito próximo com o da desigualdade, pois é caracterizada pela distribuição de renda e renda *per capita*. Para Crespo e Gurovitz (2002, p. 3), a pobreza relativa é explicada quando indivíduos estão na camada inferior de renda, quando comparadas àquelas mais bem posicionadas, ou seja, quando um indivíduo possuir uma quantidade menor de algum atributo, seja ele renda, emprego ou poder, é considerado pobre. Apesar de ser uma definição melhor que a anterior, ainda não é a mais completa, pois ainda não reflete a realidade da pobreza enfrentada pelas populações, outro problema é que a definição é muito próxima com a da desigualdade, e assim acaba prejudicando o combate à pobreza, pois inicialmente é necessário ter uma definição para poder chegar ao objetivo da sua erradicação.

Segundo Crespo e Gurovitz (2002, p. 4), a pobreza absoluta é expressa pela montagem de uma linha de pobreza, que é definida por um conjunto de necessidades básicas dos indivíduos, que formam um nível de padrão de vida mínimo para sobreviver. Portanto, aquelas famílias que se encontram abaixo dessa

linha, são consideradas pobres. A definição das necessidades básicas pode ter um enfoque, sendo possível ser biológico, de necessidades básicas ou de salário mínimo. Para Romão (1982, p. 360), o enfoque biológico utiliza requisitos nutricionais mínimos da dieta alimentar, assim mensurando um valor aproximado de quanto é necessário para suprir essas necessidades, um dos maiores problemas desta definição, é a possibilidade de variação da necessidade de acordo com a pessoa. Segundo Crespo e Gurovitz (2002, p. 4), as estratégias básicas são definidas em alimentação, moradia, vestuário e serviços essenciais fornecidos pelo Estado, o principal problema é que esses serviços entram na parte de políticas públicas, e assim acaba ficando a critério de cada lugar decidir o que é de fato importante. Para Romão (1982, p. 364), o aspecto do salário mínimo é definido por um montante em dinheiro, calculado a partir de práticas institucionais, que torna possível suprir as necessidades básicas de uma família. Assim, quem possuir uma renda abaixo desse valor é considerado pobre, as principais críticas são que boa parte das pessoas que possuem baixa renda não estão inseridos no mercado de emprego formal, e isso acaba dificultando a realização do pagamento de um salário mínimo, além disso, é bastante difícil saber quantas pessoas fazem parte das famílias, tornando o valor do salário mínimo um tanto quanto relativo.

A classificação de pobreza relativa/absoluta, segundo Crespo e Gurovitz (2002, p. 4) é basicamente juntar os conceitos dessas duas classificações de pobreza. Inicialmente pega-se a renda *per capita* de um país, utilizando a pobreza relativa, dividi-se pela metade e assim fixa-se a linha da pobreza, conceito de pobreza absoluta. O procedimento ainda permanece arbitrário e o maior problema é que nem sempre é possível obter dados sobre a renda da população, especialmente em países subdesenvolvidos.

A partir desses conceitos de pobreza foram desenvolvidos, segundo Townsend (2006, p. 18), basicamente três propostas sobre o conceito de pobreza, que são: ideias de subsistência, necessidades básicas e privação relativa. Cada uma possui características e pontos negativos.

Para Townsend (2006, p. 18-20), a partir do século XX, surgem as ideias de subsistência, que foram desenvolvidas em duas fases, inicialmente elaboradas por nutricionistas ingleses, e complementadas durante a segunda guerra mundial (1939-1945), por meio de relatórios sociais. Basicamente a composição da pobreza nessa proposta é que famílias pobres não possuem uma renda mínima para suprir as

necessidades de sobrevivência física, de modo que é realizado um cálculo da renda da família, menos o aluguel de sua moradia, se o valor ficar abaixo da linha da pobreza, são considerados pobres. Uma família precisa suprir outras necessidades físicas além da moradia, como roupas, combustível e alimentos, assim para calcular essa linha de pobreza, esses outros bens acabam em parte sendo subsidiados. Esse conceito apesar de ser antigo, ainda é utilizado hoje nos Estados Unidos e em alguns outros países. Existem críticas em relação a subsistência, pois dentro dessa interpretação as necessidades biológicas acabam sendo colocadas como mais importantes do que as sociais, porém pessoas vivem em sociedade, onde além de serem consumidores e produtores, também esperam exercer seu papel, "existindo" nela. Outra crítica, segundo Crespo e Gurovitz (2002, p. 4), seria que esse modelo apenas mantém as pessoas no nível de sobrevivência, não visando a melhora de vida delas.

A concepção de necessidades básicas segundo Townsend (2006, p. 20-21), começou a ser desenvolvida na década de 70, e é composta por dois elementos centrais: o primeiro é formado pelas necessidades mínimas de consumo privado, como alimentos, moradia, roupas, móveis e os equipamentos de casa; já o segundo, é resumido aos serviços básicos fornecidos pelo Estado à população, como água potável, saneamento básico, transporte público, saúde, educação, acesso a serviços culturais, além disso, em situações de população rural, foi incluído o solo, ferramentas de plantio e acesso à agricultura, como necessidades básicas. Esse conceito é uma extensão do conceito de subsistência, pois inclui as necessidades sociais que foram criticadas na ideia anterior.

Segundo Townsend (2006, p. 21), durante as décadas de 80 e 90, vários cientistas sociais chegaram a uma terceira ideia sobre pobreza, que resultou na privação relativa. Esse conceito veio do desenvolvimento da pobreza na sociedade, restituindo a ele seu contexto histórico, pois as pessoas que vivem no presente não se encontram nas mesmas condições de períodos anteriores e isso faz com que a necessidade das famílias sejam diferentes. Assim, para o autor a pobreza não é apenas a escassez de renda, mas também as privações de serviços sociais, como saúde, educação, nutrição, saneamento básico, de modo que a família deixe participar da sociedade. Para Crespo e Gurovitz (2002, p. 5), uma visão mais complexa da sociedade seria a significação de sair da linha da pobreza como condições de nutrição e conforto, mas também de vida social ampla.

Outra linha de pobreza que pode ser encontrada é a de Amartya Sen, que a enxerga como fenômeno multidimensional, não sendo apenas definida pelas condições objetivas econômicas dos agentes em questão. Segundo ele, a ideia de pobreza se relaciona ao bem estar, assim como a ação do agente social em seu determinado contexto. Por isso, a avaliação dessa pobreza não acontece apenas numa situação estática, por exemplo na análise dos fatores econômicos, mas sim também devem ser ponderadas as ações engajadas dessas pessoas, dentro de suas vidas. (Sen, 1984, apud MATTEI, 2013, p. 103).

De acordo com a teoria de Sen, a pobreza acaba sendo mais complexa do que simplesmente estar ligada apenas a renda. Ela envolve todos os meios de existência dos indivíduos, portanto, não adianta apenas garantir acesso à renda para diminuir a pobreza e as desigualdades, até porque existem também as necessidades de garantir o bem-estar, cultura e (re)inserir estas pessoas na sociedade.

A partir destas definições, apesar de algumas diferenças conceituais, é possível constatar que pobres, em geral, são pessoas que não conseguem satisfazer suas necessidades mínimas, tanto materiais quanto sociais.

2.1.2 Métodos de Mensurar Pobreza

Segundo Mattei (2013, p. 95), existem atualmente inúmeras abordagens sobre a mensuração da pobreza, mas geralmente elas possuem os mesmos objetivos, que envolvem definir a situação de pobreza que se encontra uma determinada região com o intuito de comparar com outras regiões, para caracterizar a situação de pobreza no mundo e para, de certa forma, combatê-la.

Segundo Sergei Suarez Dillon Soares (2009):

A definição de uma linha ou metodologia de pobreza oficial não é tarefa simples, razão pela qual tem escapado a sucessivas comissões e grupos de trabalho [...]. Nem sequer instituições de pesquisa oficiais, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) ou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contam com metodologias de avaliação de pobreza usadas por todos ou quase todos os seus pesquisadores. O que tem vigorado no Brasil é uma espécie de lei da selva, porque cada pesquisador tem sua linha de pobreza e produz, a cada ano, números que não coincidem com os de seus colegas, sem que se saibam muito bem as razões da falta de coincidência (SOARES, 2009, p. 7).

Desse modo acabam existindo linhas que são mais populares entre os pesquisadores, atualmente existem três iniciativas principais para tentar mensurar a pobreza, são elas *Dollar-a-Day*, Custo das Necessidades Básicas e o método da Pobreza Multidimensional. Com esses “diferentes conceitos e formas de abordagem, torna-se possível conceber políticas públicas que busquem trazer soluções eficazes para o problema.” (Crespo e Gurovitz, 2002, p. 3).

O método mais conhecido para mensuração de pobreza é o *Dollar-a-Day*, ele ganhou destaque quando foi escolhido pelo “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990”, feito pelo Banco Mundial (BM), para ser o padrão da mensuração da instituição. Segundo Mattei (2013, p. 96), essa teoria define uma cesta de itens onde os custos alimentares são agregados aos demais custos. Assim é montada uma linha de pobreza.

[...] para efeito de comparação e agregação de países. Inevitavelmente, esse nível de pobreza global é algo arbitrário. Em vez de uma única cifra, este capítulo adota duas: US\$275 e US\$370 anuais por pessoa. (As quantias são em preços constantes de 1985, PPC.) Tal faixa foi escolhida de modo a abranger os níveis de pobreza estimados em estudos recentes sobre alguns países de renda média baixa [...] (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 28).

Desse modo, definiu-se o parâmetro para separar a população entre pobres, que vivem com até US\$ 1,00 por dia, e não pobres, que recebem mais que isso. Segundo Mattei (2013, p. 96), por ser ajustado pela PPC, essa linha se torna um padrão mundial, ou seja, um indivíduo é considerado pobre no mundo inteiro.

Em 2000, foi publicado um novo relatório do Banco Mundial, onde algumas informações sobre as definições de mensuração foram atualizadas. Segundo o Banco Mundial (2000, p. 17), o principal indicador continua sendo o consumo; a quantidade de países observados foi muito maior para definir o novo valor da linha de pobreza; e o índice PPC também sofreu modificações quanto a sua composição, pois abrange um maior número de países. Logo, foi necessária a atualização da linha da pobreza estabelecida em 1990. Agora com a base na PPC do ano de 1993, a linha de pobreza foi atualizada para US\$ 1,08 por dia, porém continua-se falando para descrever essa teoria a expressão “um dólar por dia”. Apesar desse aumento, o poder de compra permanece o mesmo do relatório anterior.

Segundo Mattei (2013, p. 97), a partir de 2008, o Banco Mundial reconheceu que a linha da pobreza não mostrava a real situação que o mundo estava

presenciando, assim houve a necessidade de fazer um novo cálculo utilizando mais países como base, logo a linha foi atualizada para o valor de US\$ 1,25 por dia. Com esse novo valor o BM anunciou que aproximadamente um quarto da população de países que se encontravam em situação de desenvolvimento eram pobres. Apesar dessa atualização nos valores, esse método é muito criticado. Para Reddy (2004, apud MATTEI, 2013, p. 103), os dois principais problemas desse método são que essa linha não reflete os custos básicos de todos os países, pois estão baseados apenas na realidade dos Estados Unidos e que “não há um caminho coerente para transplantar a linha de pobreza internacional para todos os países o tempo todo” (MATTEI, 2013, p. 103), ou seja, a linha de pobreza internacional quando convertida para a local acaba gerando a linha de pobreza em patamares mais baixos.

O segundo método utilizado é o “Custo das Necessidades Básicas” formulado pela CEPAL, onde a linha da pobreza é montada por uma cesta de bens e serviços básicos, na moeda local de cada país, atendendo as necessidades de cada região de acordo com a cultura e costumes. As famílias que possuem a renda *per capita* mensal abaixo dessa cesta são consideradas indigentes, quando a cesta envolve apenas as necessidades nutricionais da família; e pobres, quando envolve todos os custos básicos de sobrevivência da família, não sendo relacionado apenas a alimentação. A cesta, afirma Mattei (2013, p. 98), difere entre as áreas rurais e urbanas, e é montada por cada região¹ baseada na variação acumulada do IPC. No ano de 2013, a linha de pobreza na área urbana variou entre US\$ 49,00 (Paraguai) e US\$ 205,50 (Uruguai), na área rural a variou entre US\$ 66,60 (El Salvador) e US\$ 144,00 (Uruguai); já na linha de indigência urbana a variação ficou entre US\$ 37,50 (Peru) e US\$ 112,40 (Uruguai) e na área rural ficou entre US\$ 34,00 (El Salvador) e US\$ 88,80 (Uruguai), ou seja, com esses valores é possível ver uma diferença em relação à definição do Banco Mundial.

Para CEPAL (1991, 2003, apud MATTEI, 2013, p. 99), fica evidente algumas diferenças entre o padrão adotado mundialmente e sua metodologia, como por exemplo, as linhas formuladas por serem específicas de cada região acabam permitindo uma melhor análise da situação; o índice utilizado no *Dollar-a-Day* utiliza o PPC, e isso é fortemente criticado por estar baseado no consumo, e muitas vezes isso não reflete as realidades das famílias; e para finalizar, ao comparar a evolução

¹ Para exemplos de linhas de pobreza elaboradas pela CEPAL nos países da América Latina e Caribe, em 2005 e 2013, consultar o Anexo A.

do PIB *per capita* dos países em relação a definição do BM acaba retratando uma falsa realidade. Assim, a CEPAL defende sua metodologia acreditando que seja a melhor mensuração de pobreza.

O terceiro método para mensurar a pobreza é o da Pobreza Multidimensional, baseado na explicação de pobreza de Amartya Sen, que possui como questão central as diversas privações que as pessoas sofrem, que vão para além da renda, em questões sociais e culturais.

A ideia de Sen deu margem a inúmeras pesquisas de métodos para mensurar a pobreza. Segundo Alkire e Foster (2008, apud MATTEI, 2013, p. 103), existem três enfoques principais para descrever a pobreza multidimensional: o primeiro relaciona diversos indicadores de bem-estar social que juntos completam uma variável, e se o valor da mesma ficar abaixo de uma linha de corte, as pessoas são consideradas pobres. O segundo enfoque, afirma que pessoas sofrem apenas privações de uma única linha, assim a pobreza acaba se tornando unidimensional, por isso acaba gerando resultados errôneos sobre a situação de pobreza. O terceiro, e último enfoque, indica que uma pessoa é pobre apenas quando ela sofre privações de todas dimensões, assim pode gerar uma subestimação de pobreza. Apesar dessa análise, ainda não existe uma verdade sobre qual o método mais completo para analisar a pobreza multidimensional.

Em 2010, as pesquisadoras Alkire e Santos, pelo instituto *OPHI-Oxford*, formularam um novo índice de pobreza baseado na teoria da pobreza multidimensional, o *Multidimensional Poverty Index* (MPI). Esse índice, segundo os autores, foi construído a partir das privações enfrentadas por indivíduos em 104 países, mesmo assim, é pertinente pontuar que houve uma limitação de informações. O resultado obtido foi bem diferente dos outros índices que levam em consideração somente a renda, pois ele se baseia em três dimensões: saúde, educação e padrão de vida. Cada uma dessa dimensão é especificada em categorias, somando no total dez, essa divisão ocorreu baseada no critério de Alkire e Foster. Cada indicador é igualmente ponderado:

1. Health (each indicator weighted equally at 1/6)
 - Child Mortality: If any child has died in the family
 - Nutrition: If any adult or child in the family is malnourished
2. Education (each indicator weighted equally at 1/6)
 - Years of Schooling If no household member has completed 5 years of schooling

- Child School Attendance If any school-aged child is out of school in years 1 to 8
- 3. Standard of Living (each of the six indicators weighted equally at 1/18)
 - Electricity If household does not have electricity
 - Drinking water If does not meet MDG definitions, or is more than 30 mins walk
 - Sanitation If does not meet MDG definitions, or the toilet is shared
 - Flooring If the floor is dirt, sand, or dung
 - Cooking Fuel If they cook with wood, charcoal, or dung
 - Assets If do not own more than one of: radio, tv, telephone, bike, motorbike or refrigerator and do not own a car or truck. (ALKIRE; SANTOS, 2010, p. 7)

Como as três dimensões possuem o mesmo peso, uma pessoa só é considerada pobre caso ela for privada de 30% ou mais, dos indicadores. Assim, segundo Mattei (2013, p. 101), esse índice apresenta a percentagem de indivíduos que se encontram em estado de pobreza e a média de privações que se encontram as famílias.

Além desses métodos existem vários outros que são utilizados para desenvolver pesquisas, porém, fica à critério do pesquisador ou da instituição, a escolha da metodologia utilizada para mensurar a pobreza.

2.1.2 Conceito de Desigualdade

De acordo com Sen (2001, p. 30-31), a igualdade é julgada comparando-se algum aspecto específico de uma pessoa com o determinado aspecto de outra, porém, mesmo se uma pessoa possuir as mesmas condições que outra, elas não podem ser classificadas como iguais, já que existem diversas outras características que formam um indivíduo, além de apenas uma variável. Complementando o autor, Pedro Reginaldo Prata (1994), define que:

O conceito de desigualdade referencia a relação entre desenvolvimento e justiça social, estando relacionado com a distribuição de renda, educação, moradia, serviços (serviços de saúde, abastecimento de água e saneamento ambiental), acesso ao emprego, a bens de consumo, à terra, bem como ao poder de decisão e de influência social (PRATA, 1994, p. 368).

Apesar das desigualdades, neste sentido, serem classificadas em mais de um âmbito, no caso da análise de programas sociais geralmente a desigualdade está ligada a renda das famílias. Segundo Estenssoro (2003, p. 11), a desigualdade já é um componente estrutural do sistema capitalista, pois ele funciona baseado em

exploração e dominação. De modo geral, a interpretação de desigualdade econômica surge da concentração de renda desigual dos países.

2.1.3 Métodos de Mensurar Desigualdade

A teoria da avaliação da desigualdade tem vínculos estreitos com a da avaliação de pobreza (Sen, 2001, p. 39). Segundo Barros, Mendonça e Duarte (1997, p. 1), o nível do bem-estar de uma sociedade é medido pela distribuição dos recursos disponíveis, onde a renda possui o principal papel para mensuração. Popularmente para medir a desigualdade são normalmente utilizados quatro métodos: Índice de Gini, Índice de Theil, a razão entre a média dos 10% mais ricos e a média dos 40% mais pobres e a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a renda média dos 20% mais pobres.

O Índice de Gini é o mais popular entre as mensurações, foi criado em 1912 pelo estatístico italiano Corrado Gini, sua metodologia pode servir para qualquer distribuição, mas comumente é utilizada para medir o grau de concentração de renda dos países. Para construir os valores do índice é necessário a utilização da Curva de Lorenz², que é formulada a partir de uma linha horizontal que indica a porcentagem total de pessoas e uma linha vertical que resulta na porcentagem da renda total da região. Assim, traça-se uma linha na diagonal, a chamada linha ótima, onde se estabelece a relação perfeita entre pessoas e renda, e uma curva onde a situação está totalmente desigual. Dessa forma, o resultado do índice de Gini se torna o espaço entre as duas curvas, α , dividido pela soma do espaço das duas curvas, α , com o espaço abaixo da curva de desigualdade, β . Resultando na fórmula:

Equação 2 – Índice de Gini

$$GINI = \frac{\alpha}{\alpha + \beta}$$

Fonte: Elaborado pela autora.

² Consultar o Anexo B para demonstração do gráfico da Curva de Lorenz.

Os valores do índice podem variar entre 0 e 1, quando chega em 0 significa que foi alcançada a completa igualdade, e quando chega em 1 está completamente desigual.

O Índice de Theil, mede o grau de desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda *per capita* familiar, porém exclui os indivíduos que apresentam renda *per capita* nula. Resumidamente, o índice é calculado pelo logaritmo neperiano (ln) da razão entre as médias aritméticas e geométricas da renda *per capita* média. Os valores podem variar entre 0 e 1, onde 0 é perfeitamente igual e 1 totalmente desigual.

A proporção das médias de renda dos 10% mais ricos e 40% mais pobres formam um resultado que não é muito correto segundo o IPEA (1998, p. 43), pois excluem cerca de 50% da população e também não levam em consideração as transferências de renda efetuadas.

A razão entre as médias dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres, é muito utilizada, porém como no método anterior, acaba excluindo boa parte da população.

Assim, segundo IPEA (1998):

Partindo de diferentes hipóteses e conceituações, é claro que a utilização de um ou outro conduz a diferentes resultados e conclusões em termos da evolução da desigualdade de renda em uma dada região ou da ordenação de diferentes regiões segundo a desigualdade nelas existente. Até certo ponto, não cabe dizer que um indicador é melhor que o outro (embora alguns deles apresentem grandes inconveniências), mas sim que cada qual “capta” a desigualdade sob uma certa ótica e a comparação entre os diferentes resultados pode ser esclarecedora se tem claro a definição de cada um desses indicadores (IPEA, 1998, p. 39).

Logo, não há como definir qual é a melhor metodologia para ser utilizada, porém a mais popular acaba sendo o Índice de Gini, pois com ele é possível mensurar todos os tipos de desigualdade, não apenas a de renda.

2.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE POBREZA E DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA

Segundo Cimadomore e Cattani (2007, p. 7), no caso da América Latina, os altos níveis de pobreza e desigualdade estão inseridos nas sociedades desde o período colonial até os dias atuais. Ainda segundo os autores, nos países latino americanos, mesmo havendo crescimento econômico, a distribuição desses

rendimentos não seria igual, devido a alta concentração de renda que existe em países em desenvolvimento.

Segundo a CEPAL (2015), a população da América Latina chegou em 584 milhões de pessoas em 2013, dentre elas cerca de 164 milhões se encontram em estado de pobreza e 68 milhões em situação de extrema pobreza. Segundo Mattei (2014, p. 350), na América Latina a redução da pobreza e da fome é um processo lento, pois as famílias não possuem renda suficiente para garantir o acesso aos bens necessários para viver, e além disso, existem fatores mais complexos sobre a desigualdade, como já vimos anteriormente.

Devido aos problemas estruturais na região, e a grande quantidade de pessoas em estado de pobreza e extrema pobreza, viu-se a necessidade de participar de objetivos mundiais para tentar resolver a situação com apoio de outros países e órgãos, dentre eles os mais importantes são a Declaração do Milênio (2000) e a América Latina e Caribe Sem Fome 2025 (2005).

2.2.1 Declaração do Milênio

Entre 6 e 8 de setembro de 2000, ocorreu um evento promovido pela Organização das Nações Unidas – ONU, em Nova Iorque. Essa Assembleia contou com a presença de 147 chefes de Estado e 42 representantes de governos, envolvendo cerca de 189 países. Essa reunião serviu para firmar o acordo das “Declarações do Milênio”, que foi construído ao longo de meses em reuniões regionais em vários países (Mattei, 2014, p.348-349; ONU, 2000, p.1-2).

Os itens selecionados para o documento, foram elaborados por regiões e pessoas diferentes, talvez por este motivo, ele acabou sendo um levantamento mais completo das necessidades reais espalhadas pelo mundo. Com isso, gerou-se um documento com cerca de 8 principais objetivos, de acordo com a ONU (2000, p. 1-16):

- I) Valores e Princípios;
- II) Paz, Segurança e Desarmamento;
- III) O Desenvolvimento e a Erradicação da Pobreza;
- IV) Proteção do Nosso Ambiente Comum;
- V) Direitos Humanos, Democracia e Boa Governança;

- VI) Proteção dos Grupos Vulneráveis;
- VII) Responder às Necessidades Especiais da África;
- VIII) Reforçar as Nações Unidas;

Todos os países que participaram da reunião se comprometeram a tentar cumprir as metas propostas dentro dos objetivos. O assunto de maior relevância no momento, envolve o terceiro objetivo “O Desenvolvimento e a Erradicação da Pobreza”.

Ficou acordado, segundo a ONU (2000, p. 6-9), de modo geral, melhorar a situação das pessoas que se encontram em extrema pobreza, porém, acredita-se que para países que se encontram em desenvolvimento isso seria um problema, então foi formalizado um certo apelo aos países industrializados que fossem mais generosos com países e desenvolvimento, principalmente se estes se esforçarem de alguma maneira para diminuir a pobreza.

Além disso as metas estabelecidas foram: reduzir para a metade, até 2015 pessoas que se encontram com rendimentos de até 1 dólar por dia e das pessoas que passam fome e da mesma forma reduzir a quantidade de pessoas que não tem acesso à água potável; garantir o ensino primário às crianças; reduzir a mortalidade materna e infantil; reduzir doenças graves como malária e HIV/AIDS; prestar assistência à crianças órfãs que possuem HIV/AIDS; melhorar a vida de 100 milhões de habitantes que se encontram em zonas degradadas; promover igualdade entre os sexos e defender a autonomia da mulher; que jovens possam ter acesso a um trabalho digno e produtivo; incentivar a indústria farmacêutica a facilitar o acesso a medicamentos; estabelecer parcerias entre o setor privado e organizações em prol da erradicação da pobreza; e por fim, difundir e facilitar o acesso às novas tecnologias (ONU, 2000, p. 6-10).

Apesar das metas serem excelentes para melhorar o mundo, “no caso específico da redução da pobreza pela metade até 2015, ficou evidente no encontro realizado na ONU em Nova Iorque (2008) que a mesma não seria alcançada” (Mattei 2014, p. 349). A meta não foi alcançada a nível mundial, porém, segundo Garshagen (2007, p. 1), alguns países já haviam alcançado essa meta em 2007, como Brasil, México, Chile, Equador e Panamá. Para FAO/ONU (2015), as regiões da América Latina e Caribe conseguiram alcançar o objetivo proposto, onde a fome caiu de

14,7% em 1990, para 5,5% em 2015, ou seja, reduzindo mais de 50% do que foi proposto pela meta.

2.2.2 América Latina e Caribe Sem Fome 2025

Segundo FAO/ONU (2015), as regiões da América Latina e Caribe foram pioneiras em propôr a erradicação da fome. O acordo entre os países começou a ser elaborado em setembro de 2005, na Guatemala, durante a Conferência Latino-Americana sobre a Fome Crônica. Várias ideias foram discutidas no evento, e os primeiros países a aderirem a um compromisso de erradicação da fome foram os integrantes da SICA³ e o Brasil. Com a apresentação das ideias em congressos organizados pela ONU o projeto latino-americano e caribenho acabou ganhando destaque e virou prioridade para a FAO na região.

A partir do ano de 2006, com o apoio do governo da Espanha, entrou em vigor o projeto de erradicação da fome em uma geração, ou seja, até o ano de 2025 a fome deverá ter sido erradicada de forma definitiva, por meio de políticas públicas, de modo que os objetivos do milênio não fossem deixados de lado (FAO/ONU, 2015).

Segundo Lauro F. Mattei (2014), os países se organizaram a partir dos linhas de:

[...] fortalecimento institucional através de políticas, leis e instituições visando construir os sistemas nacionais de segurança alimentar; cooperação Sul-Sul para ampliar o intercâmbio entre as pessoas dos países da região; formação e sensibilização com o objetivo de ampliar os conhecimentos regionais e o pensamento crítico; articulação com redes ibero-americanas e no âmbito político regional visando ampliar os resultados dos esforços nacionais; e pesquisas e monitoramento das ações com o objetivo de acompanhar constantemente a segurança alimentar na América Latina (MATTEI, 2014, p. 352).

Assim, além dos países se comprometerem a cumprir as metas, eles também formam uma certa parceria, visando sempre o objetivo maior, a erradicação da fome. Segundo Mattei (2014, p. 352), a fome é um problema político, que impede que os indivíduos consigam assegurar seus direitos sociais, assim o objetivo da erradicação da fome é considerado fundamental para melhorar a vida social das nações.

³ Países da SICA: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica e Panamá

Em janeiro de 2015 entrou em vigor a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, que surgiu com o intuito de auxiliar os países em relação a segurança alimentar, nutrição e erradicação da fome. Segundo a FAO/ONU (2015), o CELAC é sustentado por quatro pilares, o primeiro é “Estratégias coordenadas de segurança alimentar por meio de políticas públicas nacionais e regionais” (FAO/ONU, 2015), assim os países poderão facilitar o comércio e evitarão a perda e os desperdícios de alimentos; o segundo “Acesso oportuno e sustentável de alimentos inócuos, adequados, suficientes e nutritivos para todas as pessoas” (FAO/ONU, 2015), assim apoia programas de transferência de renda condicionada, melhora do mercado de trabalho e apoio à agricultura familiar; terceiro pilar, “Bem estar nutricional para todos os grupos vulneráveis” (FAO/ONU, 2015), principalmente voltado para crianças que frequentam a escola; e para finalizar, “Garantir estabilidade da produção e os cuidados necessários frente a desastres de origem sócio naturais” (FAO/ONU, 2015), isso envolve ter um estoque de alimentos para emergências e um plano de gestão para desastres. A CELAC funciona como ferramenta para os países poderem efetuar políticas públicas mais eficientes.

Segundo Mattei (2014, p. 353), os governos latino-americanos e caribenhos implantaram programas de transferência de renda focalizados, visando cumprir as metas dos objetivos do milênio e a erradicação da Fome até 2025.

2.3 POLÍTICAS DE COMBATE À DESIGUALDADE E POBREZA NA AMÉRICA LATINA

Segundo Cancian (2007), os países tem como objetivo buscar o Bem Estar Social, que é a garantia de padrões mínimos de serviços básicos como educação, saúde, habitação, renda e seguridade social. Os serviços oferecidos pelo governo devem ser de cunho público e garantido à toda população como direito social. Segundo Crisóstomo e Alves (2013), os direitos podem ser assegurados constitucionalmente ou se a sociedade e/ou poderes públicos reconhecerem como direitos.

De acordo com Crisóstomo e Alves (2013), as políticas públicas são a forma que o Estado encontra para efetuar metas e planos de governo, com o intuito de suprir as necessidades da população. Essas ações são respostas dadas pelo

Estado, via dirigentes públicos eleitos pela população, que ocorrem a partir de demandas da sociedade, que por si só não consegue se expressar de forma integral. Assim, a população demanda aos dirigentes, melhorias em requisitos deficitários.

Dentro das políticas públicas, existem várias ações que podem ser efetuadas, porém o foco deste trabalho será voltado as políticas sociais em combate à desigualdade, fome e pobreza.

As políticas sociais para Höfling (2001, p. 31), são ações que determinam o padrão social que o Estado quer alcançar, assim envolvem a distribuição de benefícios sociais visando a redução das desigualdades, não apenas econômicas, mas de todos os tipos.

Para garantir os direitos sociais, segundo Moreira et al. (2010, p. 2), as políticas utilizadas se apoiam em programas que estão focados em algum setor, como por exemplo de transferência direta de renda, educação, alimentação, e seguridade social dos desempregados, aposentados e incapazes.

Segundo Mattei (2014, p. 354), as políticas utilizadas pelos países latino-americanos para combater a pobreza podem ser classificados em quatro tipos: 1) Políticas e programas de transferências sociais: envolvem os PTCRs , podendo ser condicionados e benefícios sociais; 2) Programas assistenciais emergenciais: incluem distribuição de cestas básicas, auxílios à saúde, desemprego, e outros; 3) Políticas estruturais de combate à pobreza: contendo políticas de incentivo ao emprego, construção de infraestrutura, entre outros; e 4) Políticas destinadas aos grupos sociais específicos: atendimentos focalizados para solucionar as causas da pobreza.

Cada país adequa a melhor solução para suas demandas, não existindo uma ‘fórmula’ para resolver os problemas da população, mas como nos países latino-americanos os problemas são muito próximos, isto resulta na proximidade dos *design* dos programas implantados.

2.3.1 Programa de Transferência de Renda e de Renda Condicionada

Os programas de transferência de renda (CTPs), segundo Soares et al. (2007, p. 9), consistem na transferência de benefícios monetários para famílias pobres ou que se encontram em situação de extrema pobreza. Os programas de

transferência de renda sempre existiram, mas anteriormente não eram cobradas condicionalidades dos participantes, já hoje os programas mais atuais possuem uma série de contrapontos para serem cumpridos pelos beneficiários, de modo que além de receber o complemento de renda, os participantes adquirem condições melhores de saúde, nutrição e educação. Segundo Anne Caroline C. Resende e Ana Maria H. C. Oliveira (2008),

Programas de transferência condicionada de renda são políticas sociais cada vez mais empregadas no combate à pobreza em países em desenvolvimento. Estes programas têm como finalidade prover assistência no curto prazo para as famílias pobres e assim atenuar a pobreza corrente. Ao mesmo tempo, propiciam o investimento no desenvolvimento de capital humano através das condicionalidades do recebimento do benefício, combatendo, no longo prazo, a pobreza futura (RESENDE; OLIVEIRA, 2008, p. 236).

No caso da transferência condicionada, o programa exige uma série de contrapontos em troca dos benefícios monetários, e no caso da transferência de renda, o programa não exige nada. Ainda segundo os autores, a vantagem a utilização desses programas é que quando há condicionalidades, o resultado além da redução direta da pobreza como proposta principal, vários outros aspectos são melhorados, como escolaridade, redução no trabalho infantil, controle de saúde, entre outros.

Segundo Tavares et al (2009, p. 28), os CTPs utilizam o método da focalização a partir de informações consideradas “chave”, para diferir entre elegíveis e não elegíveis às políticas. A focalização auxilia numa definição de “público alvo”, que nesse caso seriam pobres e extremamente pobres. Para Mattei, (2014, p. 353), esses programas são focalizados a partir de dados socioeconômicos sobre as famílias, assim cada núcleo recebe diretamente seus benefícios de acordo com as necessidades. Dependendo do programa, além dos benefícios monetários as famílias podem receber outros benefícios como alimentos e complemento nutricionais.

Segundo Mattei (2014, p. 356), de modo geral os CTPs pretendem melhorar a renda das famílias que vivem abaixo da linha da pobreza, caso programa tenha condicionalidades, existe o incentivo à participação das famílias nas áreas de alimentação, nutrição e saúde, dessa forma acredita-se que é possível a (re)integração dessa família à sociedade.

Até o momento, procurou-se descrever de um modo geral como os países da América Latina e Caribe, que demonstram certas semelhanças e regularidades, procuram combater a pobreza e a fome, principalmente através de programas de distribuição de renda. A partir de agora, focaremos mais nos programas brasileiros, como eles se desenvolveram e como são caracterizados em suas especificidades, para então, falar sobre o Programa Bolsa Família em âmbito nacional e no estado de Santa Catarina.

CAPÍTULO 3: EVOLUÇÃO DAS RECENTES POLÍTICAS SOCIAIS DE COMBATE À POBREZA E DESEIGUALDADE NO BRASIL

3.1 EVOLUÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS ANTECESSORES AO PBF

O campo das políticas sociais ganhou maior destaque no Brasil a partir de 1988 devido a implantação de uma nova Constituição Federal. Segundo Pochmann (1994, p. 178), essa constituição acabou tendo uma maior relevância devido a criação de um capítulo voltado aos direitos sociais e a descentralização do serviço de saúde pública. Segundo Craveiro e Ximenes (2013, p. 111), os principais objetivos pautados na constituição foram: “a preservação da dignidade da pessoa humana, para a conquista dos direitos sociais inalienáveis, tais como o trabalho, a educação, a alimentação, a saúde, a moradia digna.”

Apesar das mudanças positivas na CF, na prática não houve a implantação de nenhuma política social relevante na época, segundo Carvalho (2010, p. 58), o que atrapalhou foi a onda de ideologia neoliberal presente nos países periféricos, de acordo com as normas propostas no Consenso de Washington. Segundo Ugá (2004, p. 60), após o fracasso nas políticas liberais, o Banco Mundial definiu que o mundo era composto por dois tipos de pessoas, sendo eles, o competitivo e o incapaz. O competitivo conseguia assegurar um trabalho, e mesmo que ele fosse demitido, rapidamente conseguiria encontrar outro emprego. O incapaz não conseguia garantir um emprego e nem sua subsistência, pois não pôde ou não quis investir em capital humano. Assim, o Banco Mundial defendeu que humanos incapazes devem ser protegidos pelo Estado, ou seja, deve existir uma política de assistencialismo para essas pessoas.

Segundo Belik, Silva e Takagi (2001, p. 124), entre o período de 1992-1994, houve uma grande mudança no cenário brasileiro, a sociedade começou a se mobilizar em relação a pobreza e a miséria, e com isso o governo viu-se pressionado. O então presidente Itamar Franco criou em maio de 1993 o CONSEA, que era um projeto vinculado ao governo Federal em parceria com ONGs. Esse programa durou apenas dois anos sendo substituído pelo Comunidade Solidária. Os

benefícios que restaram de herança desse programa foram a descentralização da merenda escolar e a distribuição de leite, como meio de combate a desnutrição materna e infantil.

3.1.1 Comunidade Solidária e Comunidade Ativa

Fernando Henrique Cardoso, no seu primeiro mandato (1995-1998), criou via Decreto 1.366, o programa Comunidade Solidária, segundo Tessarolo e Khroling, (2011, p. 81), esse programa foi inspirado no programa mexicano *Solidariedade*. Os objetivos do CS são “coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza.” (BRASIL, 1995). Segundo ITAMARATY (2000, p. 12), “a tarefa prevê a ação conjunta de órgãos federais, organizações não-governamentais, governos estaduais e municipais e o envolvimento da população para a efetivação do programa denominado Comunidade Solidária.” Esse programa era coordenado pela então primeira-dama, Ruth Cardoso.

Segundo Burlandy e Labra (2007, p. 1546), o programa possuía uma “agenda básica” que era formada pelos fatores de combate: alimentação e nutrição; redução da mortalidade na infância; apoio ao ensino fundamental, apoio à agricultura familiar; desenvolvimento urbano; geração de ocupação e renda; e qualificação profissional.

Segundo ITAMARATY (2000, p. 13), inicialmente o programa abrangia cerca 302 pequenos municípios, onde possuíam, segundo o IBGE e IPEA, a maior concentração de pobreza. Com o desenvolvimento do programa, no ano de 1996, já chegava a cobrir cerca de 1.111 municípios. Para Suplicy e Margarido-Neto (1995, p. 43), esse programa acabava excluindo uma boa parcela da população pobre, por só conseguir abranger cerca de 20% dos municípios do Brasil.

Um dos problemas do programa eram que as políticas aplicadas aos municípios eram padrão, não se atentando de fato a necessidade da região, outro problema segundo Tessarolo e Khroling (2011, p. 82) era o baixo investimento do governo que não passava de 0,2% do PIB, logo não chegava nem perto de suprir as necessidades dos municípios que o programa atuava. O investimento era dividido

por regiões, tentando estabelecer uma maior igualdade de distribuição dos recursos, segundo Cardoso (1997, p.11):

Gráfico 1– Recursos do Programa Comunidade Solidária distribuídos por região em 1996



Fonte: Relatório Comunidade Solidária: Resultado de 2 anos de trabalho, baseado em dados da Secretaria Executiva Comunidade Solidária e Ministérios Setoriais.

Como visto no gráfico, praticamente metade dos recursos eram voltados para a região Nordeste. Logo, isso fez com que o programa ajudasse de forma desigual o País. Tessarolo e Khroling (2011, p. 82) afirmam, que a partir do segundo mandato do Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), o programa CS passou por uma reformulação e passou a se chamar Comunidade Ativa, de modo que o novo objetivo era melhorar a estratégia de combate à pobreza.

Os dois programas eram muito parecidos, porém o que diferenciava eles era a maneira que eram feitos os atendimentos em relação as demandas. Pois no Comunidade Ativa, os municípios encontravam os pontos fracos e as necessidades, passavam ao programa, que procuravam atender as demandas específicas de cada região. Porém, devido a falta de efetividade nas ações, o programa acabou encerrando as atividades em 2002. (Tessarolo e Khroling, 2011, p. 82)

3.1.2 Bolsa-Escola

Segundo Penedo e Delgado (2005, p. 12), o Bolsa-Escola foi criado por vários debates dentro da UNB. Os idealizadores partiram da ideia que ajudar simplesmente

com projetos assistenciais não iria acabar com os problemas da população, mas caso os jovens tivessem educação, a longo prazo, existiriam mudanças para a sociedade. A implantação começou em Brasília em 1996, após o Decreto 16.270, de 11 de janeiro de 1995, elaborado pelo governador Cristóvão Buarque.

Como o resultado do programa foi positivo, o Bolsa-Escola entra em vigor em âmbito federal, pela Lei N.º 10.219, em 11 de abril de 2001, requerido pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. O programa veio com o intuito de fornecer renda para as crianças em extrema pobreza, para evitar o trabalho infantil e incentivar a presença delas nas escolas (Pasquim, 2006, p.29). Segundo Pasquim (2006, p. 30), o requisito para receber o benefício era a frequência escolar, que deveria ser de no mínimo 85% por mês, esse controle era feito aleatoriamente a cada três meses.

As famílias segundo Pasquim (2006, p.29), entravam por dois critérios, faixa etária e renda. Assim as famílias que possuíam crianças entre 6 e 15 anos, e possuíam renda *per capita* mensal inferior a 90 reais, poderiam o receber o benefício de 15 reais por mês, sendo no máximo 3 benefícios por família.

3.1.3 Bolsa-Alimentação

O Bolsa-Alimentação surge vinculado ao Ministério da Saúde, a partir da Medida Provisória N° 2.206-1, de 10 de agosto de 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso. O programa tem como objetivos “promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrízes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante a complementação da renda familiar para melhoria da alimentação.” (BRASIL, 2001). As crianças que possuem mães soropositivas para o HIV/AIDS, podem receber o benefício desde o seu nascimento.

Segundo Pasquim (2006, p.32), o público alvo do programa são famílias de baixa renda ou que recebem menos de 90 reais *per capita* mensais. O valor do benefício era de 15 a 45 reais por família. A duração do programa era de seis meses, e se fosse necessário, poderia existir a renovação por mais seis meses. Em contrapartida famílias deveriam fazer consultas de pré-natal, pesar e vacinar as crianças, estimular o desenvolvimento físico e psicológico e receber diretrizes sobre alimentação e nutrição.

3.1.4 Auxílio-Gás

O auxílio gás entrou em vigor pelo Decreto 4.102, em 24 de janeiro de 2002, com o intuito de suprir a necessidade de botijões de gás após a retirada do subsídio do governo, para famílias com até 90 reais *per capita* mensais. Segundo Suplicy (2003, p. 51), o programa transfere 15 reais por mês para famílias, mesmo participantes de outros programas sociais.

3.1.5 Fome Zero

A partir de 2003, quem assume a presidência nacional é Luís Inácio “Lula” da Silva, eleito com cerca de 62% dos votos válidos. Segundo Suplicy (2003, p. 61), a campanha de Lula, foi voltada para a erradicação da fome e da pobreza, crescimento econômico e redução na desigualdade, aumento de empregos e garantia de vagas no ensino público para crianças.

Segundo Yasbek (2004, p. 106), o Fome Zero foi uma proposta apresentada num debate público em 2001, formulado pelo Instituto de Cidadania. A criação desse programa partiu do princípio que o Estado deve assegurar a alimentação da população. Nesse documento consta que as principais causas da fome no Brasil são a falta de emprego e a pobreza. Esse programa acabou substituindo o Comunidade Ativa, que legalmente ainda existia.

Segundo Suplicy (2003, p. 63), o programa foi inicialmente implantado em duas cidades brasileiras que apresentavam os piores resultados no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Guaribas e Acauã, ambas localizadas no estado do Tocantins.

A implementação do Programa foi gradual, onde inicialmente começou com o Cartão-Alimentação⁴ fornecendo uma renda de aproximadamente 50 reais por mês, para famílias que recebiam menos de meio salário mínimo *per capita* mensal. Esse dinheiro deveria ser estritamente gasto em alimentos na localidade da família (Suplicy, 2003, p. 63).

⁴ Além do principal auxílio Cartão-Alimentação, existem mais 15 auxílios que englobam esse programa, para maiores informações consultar Anexo C.

O programa Fome Zero nunca encerrou suas atividades, segundo o Patrus Ananias, ministro do MDS em 2004, em entrevista à Milton Júnior da FGV, declarou que:

Não há uma transição de uma proposta para outra. O que houve foi um processo de aperfeiçoamento da estratégia do governo, de reforçar as atividades transversais entre as várias áreas do governo e esse trabalho vem sendo desenvolvido por um grupo que é coordenado pelo MDS. (ANANIAS em entrevista, 2004)

Logo, esse foi mais um programa social que foi englobado pelo PBF.

3.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Segundo Cavalcante (2009, p. 3), os PTRCs começaram no Brasil a partir de 2001, com a implantação do Bolsa Escola. Esse processo exigiu consenso entre Ministérios, sociedade e Estado. De modo geral, os programas exigem algumas contrapartidas que devem ser cumpridas para poder receber o repasse monetário.

Segundo Cavalcante (2009, p.3), este é atualmente o maior programa da América Latina de PTRCs, devido ao seu orçamento e cobertura.

A origem do PBF, segundo Campello (2013, p. 16), foi no começo do governo Lula, sendo criado um grupo, com cerca de 19 pessoas⁵, para elaboração do projeto PBF. Segundo Cavalcante (2009, p. 3), o PBF resulta de um processo de unificação de quatro PTRCs, que são Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. Essa unificação veio com intuito de ter o uma maior efetividade no gasto social. Com isso acabou tendo algumas inovações em relação aos antigos programas, como por exemplo, segundo Pedro Luis Cavalcante (2009, p.4):

[...] passou a proteger a família inteira ao invés do indivíduo; aumentou o valor dos benefícios pagos; simplificou a gestão de todos os programas num só; exigiu um maior compromisso das famílias atendidas e; potencializou as ações de governo, articulando União, Estados e Municípios (CAVALCANTE, 2009, p.4).

O PBF foi criado pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, e segundo Craveiro e Ximenes (2013, p. 109), foi convertida para Lei nº 10.836, em 9 de janeiro de 2004, e foi regulamentada pelo Decreto 5.209, em 17 de setembro de

⁵ Essa pessoas pertenciam às Instituições: Casa Civil, Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS), Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC), IPEA e CEF.

2004, mas sofreu alterações e agora é regulamentada pelo Decreto 6.157, de julho de 2007.

Segundo Campello (2013, p.16-17), foram identificados quatro principais dificuldades quanto a operação do PBF. A primeira dificuldade foi em relação aos repasses, pois não se sabia se as famílias seriam capazes de lidar com benefícios monetários, pois o governo não teria controle da destinação do dinheiro, assim poderiam correr o risco de não resolver o problema da pobreza. O segundo problema seria que as famílias beneficiárias poderiam ver uma oportunidade em ter mais filhos, para ter maior volume dos repasses. Outra objeção, seria que as famílias poderiam ficar acomodadas por terem a garantia de receber o benefício todo mês. E para finalizar, a crítica de que esse programa seria de uma natureza populista. Porém, durante a evolução do programa, é possível perceber que todos esses problemas acabam por se tornar mitos, pois por indicadores e pesquisas, é possível provar uma melhora considerável em todos os aspectos para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

3.2.1 Origem e funcionalidades do Cadastro Único

Segundo Camargo et al (2013, p. 158), o CADUN foi criado em 2001, para identificar os beneficiários dos programas sociais, posteriormente foi regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. A gestão e suporte são responsabilidade da CEF. Quanto a inclusão das informações, tanto coleta como inserção dos dados, são responsabilidade dos municípios.

A partir de 2003, o cadastro está sendo considerada a principal ferramenta do governo, pois todos os programas sociais brasileiros utilizam esse sistema como base. Ele concentra todas as informações necessárias para traçar o perfil que as famílias se encontram e das dificuldades enfrentadas por elas (Camargo et al, 2013, p. 158)

Segundo Camargo et al (2013, p. 158-159), a partir de 2005, essa ferramenta teve que sofrer melhorias, pois a demanda de cadastros era muito grande, isso ocorreu em virtude do PBF já estar mais difundido, pois houve um maior interesse por parte das famílias ficarem cadastradas nesse sistema. Essa melhora, pôde incluir um formulário mais bem definido, o aperfeiçoamento do sistema em termos de

inconsistência de dados, incentivo a atualização cadastral e maior monitoramento na qualidade das informações.

Segundo Camargo et al (2013, p.159), além do aperfeiçoamento do sistema, a versão online foi criada em 2010, porém a migração para esse novo sistema foi feita gradualmente, pois as equipes das prefeituras deveriam passar por um treinamento. Em julho de 2013, cerca 99,7% dos municípios já operavam a nova versão do CADUN.

3.2.2 Objetivos e Gestão do PBF

Para Cavalcante (2009, p. 3), o PBF tem como objetivos oferecer proteção a todo grupo familiar (sendo critério do beneficiário definir o que é família), para contribuir com seu desenvolvimento. O PBF está baseado em três eixos, segundo Cléia B. A. Craveiro e Daniel de Aquino Ximenes (2013):

[...] i) diminuição imediata da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias; ii) reforço do direito de acesso das famílias aos serviços básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, contribuindo para que as famílias rompam com o ciclo da pobreza entre gerações; iii) integração com outras ações e programas do governo (nas três esferas) e da sociedade, apoiando as famílias a superarem a situação de vulnerabilidade e pobreza (CRAVEIRO; XIMENES, 2013, p. 109).

Segundo Craveiro e Ximenes (2013, p.109), o PBF prevê uma gestão descentralizada e interministerial, segundo o Decreto no Artigo 11, “por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.”

Segundo o MDS, cada nível governamental possui diferentes atribuições e funções em relação ao PBF. No caso do governo Federal, foi criada a SENARC, vinculada ao MDS, que atualmente é a responsável pela atuação e operacionalização do PBF. Suas competências envolvem,

Formulação de procedimentos e instrumentos de gestão; apoio técnico e financeiro a estados e municípios (IGD-M e IGD-E); disponibilização de canais de comunicação a gestores(as) e beneficiários(as); articulação com outros órgãos e integração de ações complementares; além de avaliação e monitoramento do Programa. (MDS, 2015)

Além disso, também é responsável pelo contrato com a CEF. Em âmbito estadual, cada estado fica com responsável pela gestão, suas funções envolvem, “coordenação intersetorial e articulação para o acompanhamento das condicionalidades; capacitação e apoio técnico aos municípios; execução dos recursos financeiros (IGD-E); e fortalecimento do controle e da participação social.” (MDS, 2015). Já o governo municipal é responsável pela gestão local do programa, onde existe um gestor e uma equipe treinada para atender a população, as funções dessas pessoas são:

[...] articulação com as áreas de educação, saúde — no acompanhamento das condicionalidades — e com a assistência social, no acompanhamento de famílias beneficiárias; gestão de benefícios; execução dos recursos financeiros (IGD-M); acompanhamento e fiscalização das ações; fortalecimento do controle e da participação social. (MDS, 2015)

Além dessas atribuições também é responsável pelo cadastramento dos usuários. E para completar a organização do programa, a CEF, órgão pagador do Bolsa Família, desenvolve as funções de gerar as folhas de pagamentos dos beneficiários e presta suporte aos gestores municipais e às famílias beneficiárias. (CEF, 2015)

3.2.3 Condicionalidades

Segundo Craveiro e Ximenes (2013, p. 109), conforme a legislação, o PBF possui condicionalidades ligadas as áreas da saúde e educação, como por exemplo: acompanhamento pré-natal, acompanhamento nutricional e frequência escolar. Além disso, o cadastro deve ser mantido atualizado, não podendo passar mais de 2 anos sem ser atualizado. É recomendado também, que qualquer alteração na vida dos beneficiários, como endereço, telefone, constituição da família, seja informado imediatamente para prefeitura, para sempre manter o cadastro atualizado, para um melhor atendimento.

Segundo o MDS, as condicionalidades dependem de todos os níveis de governo e entre vários setores:

Figura 1– Esquema de condicionalidades do MDS



Fonte: Retirado do site do MDS.

O MDS começa o processo gerando uma tabela com dados a serem preenchidos pelo MS e MEC, em relação ao peso, altura, idade, gestantes, pré-natal e frequência escolar. Esses relatórios são enviados por meio de sistema e chegam até os ministérios, que repassam essas informações para os municípios, assim sendo possível o preenchimento das informações pelos gestores municipais. Todo ano é definido um período pelos três ministérios para conferir o cumprimento das condicionalidades. Em relação as de educação ocorrem cerca de cinco vezes ao ano, no caso, bimestralmente, e as de saúde, ocorre cerca de duas vezes por ano, sendo assim, semestralmente (MDS, 2015).

Após o preenchimento da tabela, a responsabilidade de analisar os dados, tomar providências e saber o motivo das condicionalidades não estarem sendo cumpridas, diz respeito ao MDS. Essas informações coletadas são extremamente

importantes para utilização em outras políticas sociais, logo, existe a necessidade de manter sempre o CADUN atualizado. Resultando na possibilidade de mapear aonde estão os principais problemas, e como resolução, acionar a assistência social do município para acompanhamento das famílias (MDS, 2015).

3.2.4 Beneficiários

Segundo CEF (2015), quem pode participar do PBF são famílias que se encontram em estado de pobreza ou extrema pobreza. O critério fica relacionado a renda das famílias. No caso famílias de extrema pobreza são as que possuem renda de até R\$ 77,00 *per capita* mensais. As famílias pobres são as que possuem a renda entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 por pessoa, sendo que só poderão receber o benefício caso possuam alguma gestante, nutrízes ou crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos. As famílias selecionadas, podem receber outros benefícios do governo, não sendo este exclusivo.

Para poder receber o benefício é necessário que o responsável da família procure o setor responsável pelo PBF em seu município e faça o cadastramento no CADUN. Quem faz a seleção das famílias é o MDS, caso as famílias estejam enquadradas dentro dos requisitos propostos pelo programa (CEF, 2015)

3.2.5 Benefícios

Os benefícios são preferencialmente entregues à chefe da família ou esposa do responsável familiar. O dinheiro é repassado pela CEF para contas dos beneficiários, onde é possível sacar o dinheiro em caixas eletrônicos, lotéricas ou nas agências da CEF. É necessário para sacar a utilização do Cartão Social Bolsa Família, Cartão Cidadão ou sacar sem os cartões mediante à apresentação de um documento com foto para um atendente das agências Caixa. (CEF, 2015)

Segundo CEF e MDS, atualmente existem cerca de quatro benefícios que compõe a renda que será transferida para as famílias, dentro deles estão:

- Benefício Básico: Para famílias em situação de extrema pobreza (MDS, 2015).

- **Benefício Variável:** Para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que possuam gestantes, nutrizes ou crianças entre 0 a 16 anos incompletos. As gestantes recebem o benefício durante nove meses a partir da descoberta da gravidez, caso ocorra um controle de pré-natal. No caso de nutrizes, tem direito a receber seis parcelas, desde que a criança tenha sido cadastrada antes dos seis meses de vida. No máximo podem ser pagos 5 benefícios, independente da sua composição (MDS, 2015).
- **Benefício Variável Jovem:** Para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham em sua composição jovens que tenham entre 16 e 17 anos. Podem no máximo ser pago 2 benefícios (MDS, 2015).
- **Benefício para Superação de extrema pobreza:** Somente para famílias de extrema pobreza. O Valor é calculado de acordo do que é recebido pelo PBF mais sua renda. (MDS, 2015)

Uma família pode receber mais do que um tipo de benefício, tendo isso em vista, segue a tabela 1 e 2 onde mostra qual o limite de valores que as famílias de extrema pobreza e pobreza podem receber do governo.

Tabela 1 – Limite de benefícios por Família em situação de Extrema Pobreza

| Nº de adolescentes entre 0 e 15 anos, ou nutriz ou gestantes | Nº de adolescentes entre 16 e 17 anos | Tipo do Benefício | Valor do Benefício |
|---|--|------------------------------|---------------------------|
| 0 | 0 | Básico | R\$ 77,00 |
| 1 | 0 | Básico + 1 variável | R\$ 112,00 |
| 2 | 0 | Básico + 2 variáveis | R\$ 147,00 |
| 3 | 0 | Básico + 3 variáveis | R\$ 182,00 |
| 4 | 0 | Básico + 4 variáveis | R\$ 217,00 |
| 5 | 0 | Básico + 5 variáveis | R\$ 252,00 |
| 0 | 1 | Básico + BVJ | R\$ 119,00 |
| 1 | 1 | Básico + 1 variável + 1 BVJ | R\$ 154,00 |
| 2 | 1 | Básico + 2 variáveis + 1 BVJ | R\$ 189,00 |
| 3 | 1 | Básico + 3 variáveis + 1 BVJ | R\$ 224,00 |
| 4 | 1 | Básico + 4 variáveis + 1 BVJ | R\$ 259,00 |
| 5 | 1 | Básico + 5 variáveis + 1 BVJ | R\$ 294,00 |
| 0 | 2 | Básico + 2 BVJ | R\$ 161,00 |
| 1 | 2 | Básico + 1 variável + 2 BVJ | R\$ 196,00 |
| 2 | 2 | Básico + 2 variáveis + 2 BVJ | R\$ 231,00 |
| 3 | 2 | Básico + 3 variáveis + 2 BVJ | R\$ 266,00 |
| 4 | 2 | Básico + 4 variáveis + 2 BVJ | R\$ 301,00 |
| 5 | 2 | Básico + 5 variáveis + 2 BVJ | R\$ 336,00 |

Fonte: Dados retirados do site do MDS (2015), elaborado pela autora.

Tabela 2 - Limite de benefícios por Família em situação de Pobreza

| Nº de adolescentes entre 0 e 15 anos, ou nutriz ou gestantes | Nº de adolescentes entre 16 e 17 anos | Tipo do Benefício | Valor do Benefício |
|--|---------------------------------------|---------------------|--------------------|
| 0 | 0 | Não recebe o Básico | |
| 1 | 0 | 1 variável | R\$ 35,00 |
| 2 | 0 | 2 variáveis | R\$ 70,00 |
| 3 | 0 | 3 variáveis | R\$ 105,00 |
| 4 | 0 | 4 variáveis | R\$ 140,00 |
| 5 | 0 | 5 variáveis | R\$ 175,00 |
| 0 | 1 | BVJ | R\$ 42,00 |
| 1 | 1 | 1 variável + 1 BVJ | R\$ 77,00 |
| 2 | 1 | 2 variáveis + 1 BVJ | R\$ 112,00 |
| 3 | 1 | 3 variáveis + 1 BVJ | R\$ 147,00 |
| 4 | 1 | 4 variáveis + 1 BVJ | R\$ 182,00 |
| 5 | 1 | 5 variáveis + 1 BVJ | R\$ 217,00 |
| 0 | 2 | 2 BVJ | R\$ 84,00 |
| 1 | 2 | 1 variável + 2 BVJ | R\$ 119,00 |
| 2 | 2 | 2 variáveis + 2 BVJ | R\$ 154,00 |
| 3 | 2 | 3 variáveis + 2 BVJ | R\$ 189,00 |
| 4 | 2 | 4 variáveis + 2 BVJ | R\$ 224,00 |
| 5 | 2 | 5 variáveis + 2 BVJ | R\$ 259,00 |

Fonte: Dados retirados do site do MDS (2015), elaborado pela autora.

Essas são as quantias máximas que as famílias beneficiadas pelo Bolsa Família recebem, exceto famílias que mesmo com esses auxílios não chegam a receber os R\$ 77,00 *per capita* mensal, pois passam a receber o “Benefício para Superação de Extrema Pobreza”, ou seja, se a renda *per capita* da família somar a renda mais o benefício do PBF e não chegar a 77 reais, o benefício cobre a diferença, fazendo assim a família sair da situação de extrema pobreza

3.2.6 Brasil Sem Miséria

Dilma Rousseff assume o governo em 2011, onde da continuidade ao PBF. Um de seus principais compromissos assumidos com os eleitores foi a superação da pobreza absoluta e redução das desigualdades sociais, promovendo inclusão social (Campello, 2013, p. 21) Assim, em 2 de junho de 2011, é criado pelo Decreto nº

7.492, o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Com base no Decreto, segundo Craveiro e Ximenes (2013, p. 110) “as políticas sociais têm sido complementadas pela ampliação da geração de emprego e renda, pelo fortalecimento da economia solidária e de programas de capacitação e crédito, favorecendo o empreendedorismo.” Assim, acaba viabilizando a melhora de vida para os beneficiários.

O PBSM, está organizado em três pilares, segundo Tereza Campello (2013):

O eixo de garantia de renda é relativo às transferências monetárias para alívio imediato da situação de extrema pobreza; o eixo de inclusão produtiva oferece oportunidades de qualificação, ocupação e renda ao público-alvo do plano, no meio urbano e no rural; e o eixo de acesso a serviços públicos provê e amplia a oferta de serviços, induzindo o atendimento prioritário a quem mais precisa. (CAMPELLO, 2013, p. 21).

Assim a ideia desse novo enfoque, é que o Estado consiga chegar até as famílias que mais precisam, aquelas que estão “ocultas” aos PTRCs, ou seja, dessa maneira elas não precisam procurar ajuda, o assistencialismo chega até elas.

A maior realização do Brasil Sem Miséria, foi a implantação do Brasil Carinhoso. Essa nova extensão do programa fez com que os benefícios do Bolsa Família passassem por novos métodos de cálculo, resultando assim em que todos os beneficiários pudessem ultrapassar a renda de 70 reais⁶ *per capita* mensal. Segundo Campello (2013, p. 22), foi esse benefício que ajudou a diminuir a desigualdade no país, pois o benefício inicialmente foi pago para famílias com crianças e posteriormente com jovens, assim a grande diferença de renda entre esses dois tipos de família acabou sendo superada, de modo que o patamar de renda foi pra um nível mais alto. Segundo Campello (2013, p. 23), a partir de 2013 esse benefício alcançou todas as famílias do Bolsa Família, e isso fez com que o programa tirasse todas as famílias cadastradas da extrema pobreza.

Assim, o objetivo principal do Estado passou a ser chegar em todas as famílias que ainda não possuem cadastro, para continuar a tentativa de reverter a situação de extrema pobreza.

O cadastro único (CADUN) permaneceu sendo a principal ferramenta utilizada para gestão do PBSM, pois com ele é possível identificar o público, planejar, acompanhar e avaliar as ações do plano. Além dos benefícios vinculados ao PBF

⁶ O benefício atualmente, em 2015, está cobrindo o valor de R\$77,00 *per capita*.

também é oferecido desconto na tarifa energética, facilitar o acesso a água, entre outros benefícios (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013, p. 40).

Em relação aos outros pilares PBSM, houve melhoras no caso da educação e uma grande ênfase na expansão de vagas para escolas que funcionam em tempo integral, dando prioridade de matrícula as crianças beneficiárias do PBF. Em relação a saúde, passou a ter distribuição nas unidades de saúde básica, sulfato ferroso⁷, suplemento de vitamina A e o aumento na quantidade e variedade de remédios gratuitos do projeto “Aqui tem Farmácia Popular”. Em relação a inclusão produtiva, houve destaque para o PRONATEC. Para melhorar a renda dos beneficiários, houve crescimento de microcrédito para microempreendedores beneficiários do PBF. No caso da região semiárida, houve a construção de cisternas (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013, p. 42).

De modo geral, o PBSM é um complemento ao PBF, não somente em termos de renda, mas em termos sociais, fazendo com que os beneficiários se sintam incluídos na sociedade, tendo melhores condições de saúde, alimentação e condições de vida, de modo que eles não apenas sobrevivam, mas tenham uma vida social completa, onde trabalhem, se alimentem, estudem, tenham moradia, entre outros elementos.

⁷ Sulfato Ferroso é um tipo de Ferro, que serve para complemento alimentar.

CAPÍTULO 4: EVOLUÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO BRASIL E EM SANTA CATARINA

4.1 BRASIL

O Brasil é o maior país da América Latina, sua população chegou aos 205.112.070 de pessoas em novembro de 2015 (IBGE, 2015). Seu território possui cerca de 8,5 milhões de quilômetros quadrados, que estão divididos em 26 estados e um Distrito Federal. De acordo com as características culturais, econômicas, climáticas, geográficas, entre outras, os estados são divididos em cinco macrorregiões, chamadas de Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul.

A população dentro do Brasil está dividida aproximadamente entre 42% no Sudeste, 28% no Nordeste, 14% no Sul, 8,5% no Norte e 7,5% no Centro Oeste. Desse modo, é possível perceber que a distribuição da população entre as regiões é muito desigual. Outro ponto discrepante na constituição deste território, é o tamanho das regiões, onde as menos habitadas são as que possuem maiores extensões de terras, como por exemplo as regiões Centro-Oeste e Norte, que somadas possuem cerca de 60% do território nacional. De acordo com a quantidade de pessoas pode se constatar que a concentração da população em determinadas regiões é muito alta. (IBGE, 2015)

Para analisar o PBF dentro do Brasil, foi necessária a escolha de alguns indicadores. Dentro das inúmeras opções, foram selecionados nove: Extrema Pobreza, Pobreza, Desigualdade, Renda *per capita*, Famílias cadastradas no Cadastro Único, Beneficiários do PBF, Repasse total anual, Valor médio mensal do benefício e Trabalho Infantil. Para análise dos indicadores sociais em geral, os anos selecionados foram de 2003, escolhido por ser o ano antecessor ao PBF e o de 2013, por ser o ano mais atual que consta no MDS/SAGI. Para dados relacionados ao CADUN os anos escolhidos foram de 2006, pois são os dados mais antigos no MDS/SAGI e os mais recentes foi escolhido os de 2013, para manter o padrão dos dados sociais. Lembrando que apesar disso, os dados do CADUN são atualizados mensalmente, extraídos direto do sistema.

Para análise do PBF⁸, o primeiro critério a ser avaliado será a extrema pobreza. No ano de 2003 no Brasil, cerca de 8,2% da população se encontrava em situação de extrema pobreza, ou seja, recebiam menos de 70 reais *per capita*, a quantidade de pessoas era chegava 14,5 milhões. Já no ano de 2013 houve uma significativa melhora nos índices de extrema pobreza no país, pois apenas 3% da população ainda se encontrava em situação de indigência, o que compreendia cerca de 6 milhões de pessoas. Desse modo foi possível perceber que entre 2003 e 2013 a extrema pobreza no Brasil foi reduzida em 57,4%.

De acordo com as regiões a que mais possuía integrantes desse grupo, no ano de 2003, era a Nordeste, onde chegava-se a ter 9,5 milhões de pessoas em condição de extrema pobreza, representando assim 60% da população total do país que se enquadra nessa condição. Enquanto a região que possuía menos habitantes inseridos nesse grupo era a Centro-Oeste, onde haviam, em números absolutos, somente 578.228 mil habitantes nesta situação. No entanto, se analisarmos os dados de acordo com a quantidade de habitantes por região, a que menos detinha a extrema pobreza, no mencionado ano, era a região Sul, onde apenas 3,2% da sua população se encaixava nesse perfil.

Para o ano de 2013, a região que abrangia a maior quantidade de habitantes nessa situação continuou a ser a Nordeste, chegando a possuir 3,8 milhões de pessoas em extrema pobreza. A região Centro-Oeste permaneceu sendo a que menos continha pessoas nessas condições, chegando a 236 mil pessoas. Em termos de percentagem a região Sul ganha destaque, com apenas 1% de seus habitantes inseridos nessas condições.

Ao comparar a variação entre os anos de 2003 e 2013, o destaque vai para a região Sul, a qual conseguiu diminuir a extrema pobreza em cerca de 65%, atingindo uma percentagem superior à nacional. A região que menos teve queda em pontos percentuais de extrema pobreza foi a região Norte, apenas 14,5% da população saiu dessas condições. Na Tabela 3, é possível ver com detalhes as relações entre os anos de 2003 e 2013 de extrema pobreza para todas as regiões brasileiras.

⁸ A partir desse momento todos os dados apresentados foram retirados do MDS/SAGI (2015), exceto as taxas de variação que foram calculadas pela autora.

Tabela 3 – Extrema pobreza entre regiões do Brasil no ano de 2003 e 2013

| Localidade | Extrema Pobreza | | Tx de Variação (%) | % em relação à população da Região | |
|--------------|-----------------|-----------|--------------------|------------------------------------|------|
| | 2003 | 2013 | | 2003 | 2013 |
| Brasil | 14.540.578 | 6.198.807 | -57,4 | 8,23 | 3,09 |
| Norte | 939.844 | 803.608 | -14,5 | 9,05 | 4,75 |
| Nordeste | 9.596.859 | 3.859.257 | -59,8 | 18,92 | 6,93 |
| Sudeste | 2.569.246 | 1.001.911 | -61,0 | 3,35 | 1,19 |
| Sul | 856.401 | 297.206 | -65,3 | 3,26 | 1,04 |
| Centro-Oeste | 578.228 | 236.825 | -59,0 | 4,59 | 1,58 |

Fonte: Dados retirados do site do MDS/SAGI (2015), elaborado pela autora.

O segundo critério selecionado para dar continuidade à análise foi a pobreza, que nesse caso é definida pelo padrão brasileiro, que em 2013 foi expresso por pessoas que recebem uma renda mensal de até 140 reais *per capita*

No ano de 2003 no Brasil, cerca de 15,4% da população se encontrava em situação de pobreza, chegando a obter cerca de 41,7 milhões de habitantes. Para o ano de 2013 houve uma melhora nos resultados dos dados, onde a pobreza caiu cerca de 62,8%, chegando assim ao marco de 15,5 milhões de pessoas, que representam 4,6% da população total brasileira.

Em relação as regiões brasileiras para o ano de 2003, a que mais continha habitantes nas condições de pobreza era a Nordeste, que detinha 23 milhões de pessoas, representando mais da metade da população de brasileira em estado de pobreza. A região que menos tinha habitantes nessa condição era a Centro-Oeste, com pouco mais de 2,2 milhões. Em relação a pontos percentuais, a que menos possui é a Sul, onde 8,7% de sua população se encontra nessa situação.

De acordo com o ano de 2013, a região Nordeste novamente foi apontada como a que mais continha pessoas em situação de pobreza, envolvendo cerca de 9,3 milhões. Enquanto as regiões que menos possuíam pessoas desse grupo eram a Centro-Oeste, em termos absolutos, e a Sul, em termos percentuais.

Ao comparar a variação entre os anos, os melhores resultados ficam com as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, as quais conseguiram diminuir a pobreza em mais de 70%, atingindo uma percentagem superior à nacional, que foi de 62,8%. A região que teve a menor redução foi a Norte, com 24,7%, apesar do resultado ser positivo em comparação com as outras regiões, o resultado poderia ter sido melhor.

Na Tabela 4, é possível ver com detalhes as relações entre os números dos anos de 2003 e 2013, relacionados às condições de pobreza, para todas as regiões brasileiras.

Tabela 4 – Pobreza entre regiões do Brasil no ano de 2003 e 2013

| Localidade | Pobreza | | Tx de Variação (%) | % em relação à população da Região | |
|--------------|------------|------------|--------------------|------------------------------------|------|
| | 2003 | 2013 | | 2003 | 2013 |
| Brasil | 41.726.047 | 15.537.346 | -62,8 | 15,4 | 4,66 |
| Norte | 3.124.546 | 2.352.304 | -24,7 | 21,04 | 9,16 |
| Nordeste | 23.089.228 | 9.333.506 | -59,6 | 26,6 | 9,82 |
| Sudeste | 10.104.255 | 2.605.271 | -74,2 | 9,83 | 1,9 |
| Sul | 3.142.091 | 729.001 | -76,8 | 8,71 | 1,51 |
| Centro-Oeste | 2.265.927 | 517.264 | -77,2 | 13,41 | 1,87 |

Fonte: Dados retirados do site do MDS/SAGI (2015), elaborado pela autora.

O terceiro critério selecionado foi a desigualdade, como já explicado anteriormente, faz-se necessária a escolha de algum índice, apenas por questões de método. No caso deste trabalho será utilizado o coeficiente de GINI em virtude da fácil compreensão e popularidade do mesmo. Lembrando que esse índice pode variar entre 0 e 1, onde 0 representa a total igualdade e 1 a total desigualdade.

Segundo a Tabela 5, é possível constatar que o Brasil reduziu a desigualdade em 9,6%, entre 2003 e 2013, passando de 0,581 para 0,525. Apesar de não parecer tanto, esses pequenos números tem grande impacto na sociedade. Essa redução só ocorre quando a renda média dos mais pobres cresce mais rapidamente que a renda média nacional (Barros, Foguel e Ulyssea, 2007, p.16).

A região mais desigual do Brasil é a Nordeste, em 2003, chegou a ser de 0,585, a mais igual, nesse mesmo ano, era a região Sul, que apresentava 0,529. Para o ano de 2013, a região Nordeste continuou sendo a mais desigual, com 0,536, e a região Sul, a menos desigual com 0,462. Entre 2003 e 2013, a região que mais obteve diminuição foi a Sul, superando até o resultado brasileiro, com 12,7%. Por outro lado, a que menos reduziu foi a região Norte, com apenas 5%.

Tabela 5 – Desigualdade medida pelo Coeficiente de Gini entre regiões do Brasil no ano de 2003 e 2013

| Localidade | Coeficiente de Gini 2003 | Coeficiente de Gini 2013 | Tx de Variação (%) |
|--------------|--------------------------|--------------------------|--------------------|
| Brasil | 0,581 | 0,525 | -9,6 |
| Norte | 0,544 | 0,517 | -5,0 |
| Nordeste | 0,585 | 0,536 | -8,4 |
| Sudeste | 0,555 | 0,500 | -9,9 |
| Sul | 0,529 | 0,462 | -12,7 |
| Centro-Oeste | 0,577 | 0,525 | -9,0 |

Fonte: Dados retirados do site do MDS/SAGI (2015), elaborado pela autora.

A renda *per capita*, é o quarto critério selecionado, onde apresenta a renda total da região selecionada dividida pelo número de habitantes existentes da mesma. De acordo com a Tabela 6, no Brasil em 2003, a renda *per capita* era de R\$ 359,56, e em 2013, ela aumentou cerca de 160,9%, chegando a R\$ 938,10.

Com relação as regiões, em 2003, a região que detinha o maior valor era a Sudeste, que chegava a R\$ 449,47, a com o menor valor para o mesmo ano foi a região Nordeste, com R\$ 197,22. Para o ano de 2013, a região com a maior renda *per capita* foi a Centro-Oeste, com o valor de R\$ 1156,49, e a menor valor ficou a região Nordeste com 599,13. De acordo com a variação entre 2003 e 2013, a região Nordeste foi a que mais obteve aumento, passando de 203%, e apesar dos valores superiores, a Sudeste foi a que menos obteve crescimento chegando em 149,4%.

Tabela 6 – Renda domiciliar per capita entre regiões do Brasil no ano de 2003 e 2013

| Localidade | Renda Média <i>per capita</i> 2003 | Renda Média <i>per capita</i> 2013 | Tx de variação (%) |
|--------------|------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| Brasil | 359,56 | 938,10 | 160,9 |
| Norte | 250,28 | 627,91 | 150,9 |
| Nordeste | 197,22 | 599,13 | 203,8 |
| Sudeste | 449,47 | 1120,98 | 149,4 |
| Sul | 438,79 | 1148,97 | 161,8 |
| Centro-Oeste | 397,08 | 1156,49 | 191,2 |

Fonte: Dados retirados do site do MDS/SAGI (2015), elaborado pela autora.

A evolução, em grande parte positiva, dos itens anteriores - extrema pobreza, pobreza, desigualdade e renda *per capita* - pode ser atribuída ao PBF e a outras políticas sociais efetuadas pelo governo para as famílias vulneráveis. Para dar continuidade a análise foram selecionados alguns indicadores do Cadastro Único, sistema que contém os dados de famílias com até meio salário mínimo *per capita*.

O quinto critério selecionado foi a quantidade de famílias cadastradas no Cadastro Único. No ano de 2006, existiam 15.125.898 famílias inscritas no CADUN. Esse número no ano de 2013, aumentou cerca de 79%, chegando até a quantidade de 27.197.651 de famílias cadastradas, isso equivalia a cerca de 85.077.602 de pessoas, logo, para o ano de 2013, cerca de 42% da população estava inscrita no CADUN.

Em 2006, a região que possuía a maior representatividade em cadastros era a Nordeste, que apresentava cerca de 7 milhões de cadastros. A região que menos dispunha, era a região Centro-Oeste, que não chegava a 1 milhão de famílias cadastradas. Em 2013 a região que mais continha famílias cadastradas permanecia sendo a do Nordeste, onde chegava na casa dos 11,5 milhões, possuindo cerca de 40% da quantidade total de famílias no CADUN. A região que menos possuía famílias cadastradas era a Centro-Oeste que possuía cerca de 1,9 milhões de cadastros.

Porém, em relação ao crescimento da quantidade de cadastros as regiões que obtiveram os melhores desempenhos foram a Centro-Oeste e a Norte, que conseguiram dobrar a quantidade de cadastros, e a que menos obteve aumentos foi região Sul, com cerca de 61%. Para maiores detalhes das informações descritas conferir a Tabela 7.

Tabela 7 – Famílias cadastradas no CADUN entre regiões do Brasil no ano de 2006 e 2013

| Localidade | Famílias CADUN - 2006 | Famílias CADUN - 2013 | Tx de variação (%) |
|--------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|
| Brasil | 15.125.898 | 27.197.651 | 79,8 |
| Norte | 1.284.118 | 2.657.046 | 106,9 |
| Nordeste | 7.032.302 | 11.552.810 | 64,3 |
| Sudeste | 4.130.705 | 8.187.390 | 98,2 |
| Sul | 1.789.094 | 2.891.420 | 61,6 |
| Centro-Oeste | 889.679 | 1.908.985 | 114,6 |

Fonte: Dados retirados do site do MDS/SAGI (2015), elaborado pela autora.

Diante dessas informações é necessário saber as dimensões do PBF em termos de transferência de renda, pois nem todas as famílias que estão cadastradas no CADUN cumprem as condicionalidades para receber o benefício, ou seja, estar cadastrado não garante o recebimento do valor monetário que o Bolsa Família repassa.

O sexto critério selecionado indicado na Tabela 8, é a quantidade de famílias beneficiárias do PBF, ou seja, famílias que recebem o repasse monetário. Em 2006, no Brasil existiam cerca de 10,9 milhões de famílias beneficiárias, em 2013, esse número aumentou em 28,5%, chegando ao valor de mais de 14 milhões de famílias recebendo o repasse.

No caso das regiões brasileiras, a que mais possuía famílias beneficiárias em 2006 era a região Nordeste, com cerca de 5,4 milhões de famílias, e a que menos dispunha beneficiários era a Centro-Oeste. Em relação ao ano de 2013, a região que mais possuía era a Nordeste, chegando a 7 milhões de beneficiários, no caso a que menos possuía era a Centro-Oeste, com cerca de 768 mil benefícios. Em termos de variação entre 2006 e 2013, todas as regiões cresceram, mas a que ganha destaque é a região Norte, que obteve um aumento de 61,8%, a que menos cresceu, praticamente ficou estagnada, foi a região Sul que obteve um aumento de apenas 0,3% de beneficiários.

Tabela 8 – Famílias que recebem PBF entre regiões do Brasil no ano de 2006 e 2013

| Localidade | Famílias Beneficiárias CADUN - 2006 | Famílias Beneficiárias CADUN - 2013 | Tx de variação de Famílias beneficiárias CADUN (%) |
|-------------------|--|--|---|
| Brasil | 10.965.810 | 14.086.199 | 28,5 |
| Norte | 1.023.507 | 1.655.676 | 61,8 |
| Nordeste | 5.442.567 | 7.033.597 | 29,2 |
| Sudeste | 2.875.677 | 3.598.035 | 25,1 |
| Sul | 1.027.439 | 1.030.254 | 0,3 |
| Centro-Oeste | 596.620 | 768.637 | 28,8 |

Fonte: Dados retirados do site do MDS/SAGI (2015), elaborado pela autora.

O sétimo critério selecionado foi o valor total repassado pelo governo para o Brasil e regiões. Segundo a Tabela 9, o repasse total anual do Brasil foi de 7,5

bilhões de reais, que mostrou crescimento 230%, onde chegou em 24,8 bilhões, no ano de 2013.

Em relação as regiões brasileiras, a que mais recebia repasse em 2006 era a Nordeste, que alcançava quase 4 bilhões de reais, e a que menos recebia era a região Centro-Oeste, com apenas 351 milhões de reais. Já no ano de 2013, a região que mais recebeu continuou sendo a Nordeste, onde o valor passou para 24 bilhões de reais, no caso a que menos recebeu continuou sendo a região Centro-Oeste, que chegou a 1,2 bilhões de reais. Todas regiões obtiveram crescimento entre 2006 e 2013, porém a que mais cresceu foi a Norte, chegando a 339,9%, a que menos cresceu foi a Sul, que resultou em 148,2% de aumento.

Tabela 9 – Valor Total Repassado para regiões do Brasil no ano de 2006 e 2013

| Localidade | Valor Total Repassado - 2006 | Valor Total Repassado - 2013 | Tx de variação do valor total repassado (%) |
|--------------|------------------------------|------------------------------|---|
| Brasil | R\$ 7.524.661.322,00 | R\$ 24.890.107.091,00 | 230,8 |
| Norte | R\$ 733.822.941,00 | R\$ 3.228.369.118,00 | 339,9 |
| Nordeste | R\$ 3.947.869.879,00 | R\$ 12.950.565.949,00 | 228,0 |
| Sudeste | R\$ 1.818.026.956,00 | R\$ 5.787.464.936,00 | 218,3 |
| Sul | R\$ 673.009.334,00 | R\$ 1.673.621.713,00 | 148,7 |
| Centro-Oeste | R\$ 351.932.212,00 | R\$ 1.250.085.375,00 | 255,2 |

Fonte: Dados retirados do site do MDS/SAGI (2015), elaborado pela autora.

O oitavo critério selecionado foi o Valor mensal Médio do benefício repassado pelo PBF. Segundo a Tabela 10, tratando de média mensal de benefícios, os valores se tornam muito próximos. No Brasil em 2006, a média era de R\$ 57,18, onde evoluiu cerca de 157% em relação ao ano de 2013, chegando ao valor médio de R\$ 147,25 mensais.

Em 2006 as famílias nordestinas em média obtinham o maior benefício chegando a 60 reais, pouco mais do que a média nacional, a região que obtinha o benefício médio mais baixo era a região Centro-Oeste, que chegava a pouco mais de 49 reais. No ano de 2013, os benefícios em média aumentaram, no entanto, o Norte possuiu a ter a maior média, chegando em 162 reais. As regiões com médias mais baixas para esse mesmo ano foram as Sudeste, Sul e Centro-Oeste, onde as médias permaneceram muito próximas entre si, girando em torno de 135 reais.

Tabela 10 – Valor do Benefício Médio Mensal entre regiões do Brasil no ano de 2006 e 2013

| Localidade | Benefício Médio Mensal - 2006 | Benefício Médio Mensal - 2013 | Tx de Variação do Benefício Médio Mensal (%) |
|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|
| Brasil | R\$ 57,18 | R\$ 147,25 | 157,5 |
| Norte | R\$ 59,75 | R\$ 162,49 | 172,0 |
| Nordeste | R\$ 60,45 | R\$ 153,44 | 153,8 |
| Sudeste | R\$ 52,68 | R\$ 134,04 | 154,4 |
| Sul | R\$ 54,59 | R\$ 135,37 | 148,0 |
| Centro-Oeste | R\$ 49,16 | R\$ 135,53 | 175,7 |

Fonte: Dados retirados do site do MDS/SAGI (2015), elaborado pela autora.

As condicionalidades do PBF são focadas em saúde, educação e assistência social. Dentre elas, fez-se necessário escolher um indicador para mensurar se o programa consegue melhorar a vida das pessoas além da distribuição da renda, que é o principal motivo para os beneficiários saírem da situação de pobreza e extrema pobreza. O último indicador selecionado foi utilizado como exemplo das condicionalidades, sendo o trabalho infantil. Os anos comparados foram de 2003, que é o ano antecessor a implantação do PBF e 2013, pois continua sendo o ano mais atualizado de acordo com o SAGI.

Inicialmente o trabalho infantil é considerado pelo SAGI, baseado na PNAD, jovens que possuem entre 5 e 15 anos que estão inseridos no mercado de trabalho informal. No ano de 2003, o Brasil possuía cerca de 2,7 milhões de jovens trabalhando, isso chegava a 8,3% da população de jovens dessa mesma faixa etária. As regiões que mais utilizavam o trabalho infantil era a Nordeste e Sul, passando de 10% da população de jovens. A região que menos utilizava essa mão-de-obra era a Centro-Oeste, chegando a 140 mil jovens. Para o ano de 2013, o Brasil utilizava 1,3 milhões de jovens no trabalho infantil. A região que menos apresentava mão-de-obra em termos absolutos era a Centro-Oeste, mas em relação a toda população jovem a Sudeste ganhava o destaque, utilizando cerca de 2,7% da população entre 5 e 15 anos. Para maior entendimento observar a Tabela 10, que se encontra abaixo.

Tabela 11 – Trabalho infantil entre crianças de 5 a 15 anos, entre regiões do Brasil nos anos de 2003 e 2013

| Ano | Localidade | População que trabalha | População total | % de jovens que trabalham |
|-------------|--------------|------------------------|-----------------|---------------------------|
| 2003 | Brasil | 2.756.068 | 33.328.240 | 8,3 |
| | Norte | 158.314 | 2.350.833 | 6,7 |
| | Nordeste | 1.334.216 | 10.789.452 | 12,4 |
| | Sudeste | 641.911 | 13.049.737 | 4,9 |
| | Sul | 478.669 | 4.701.515 | 10,2 |
| | Centro-Oeste | 142.958 | 2.436.703 | 5,9 |
| 2013 | Brasil | 1.312.989 | 31.621.229 | 4,2 |
| | Norte | 198.762 | 3.429.533 | 5,8 |
| | Nordeste | 528.044 | 9.806.642 | 5,4 |
| | Sudeste | 320.326 | 11.993.064 | 2,7 |
| | Sul | 186.803 | 4.054.474 | 4,6 |
| | Centro-Oeste | 79.054 | 2.337.516 | 3,4 |

Fonte: Dados retirados do site do MDS/SAGI (2015), elaborado pela autora.

Para maior compreensão, é necessário a utilização da Taxa de variação para saber se houve diminuição do trabalho infantil. De acordo com a tabela 11, no caso específico do Brasil, houve queda da população total da faixa etária entre 5 e 15 anos, de aproximadamente 5%, em relação a mão-de-obra infantil o Brasil diminuiu mais de 50%. De modo geral, a queda das taxas foram o resultado para todas as regiões, levando destaque para a região Sul, que foi a que mais diminuiu a população total de crianças dessa faixa etária e que teve maior diminuição da mão-de-obra jovem. Porém, a única região que foi contrária a esta tendência foi a Norte onde a mão de obra aumentou cerca de 25,5% chegando em 198 mil crianças. A população total desta mesma região, entre 5 e 15 anos, passou a ser de 3,4 milhões, aumentando cerca de 45%.

Tabela 12 – Taxa de variação do Trabalho infantil entre crianças de 5 a 15 anos, em todas regiões do Brasil nos anos de 2003 e 2013

| Localidade | Tx de Variação do Trabalho Infantil (%) | Tx de Variação da população infantil (%) |
|--------------|---|--|
| Brasil | -52,4 | -5,1 |
| Norte | 25,5 | 45,9 |
| Nordeste | -60,4 | -9,1 |
| Sudeste | -50,1 | -8,1 |
| Sul | -61,0 | -13,8 |
| Centro-Oeste | -44,7 | -4,1 |

Fonte: Taxas elaboradas pela autora com base nos dados da Tabela 11.

Com esses dados foi possível ter uma visão geral do PBF e de mostrar como o programa cresceu dentro do Brasil, conseguiu se difundir e atingir muitas pessoas que estavam sendo ‘esquecidas’ pela sociedade. Assim, o PBF nesses dez anos, entre 2004 e 2013, conseguiu cumprir seu principal objetivo, a diminuição da pobreza. Utilizando o critério brasileiro sobre como mensurar esse fenômeno, é possível garantir que a meta do milênio, citada no capítulo 2, foi alcançada. E se espera que a meta elaborada pelos países latino-americanos de erradicação da fome até 2025 seja cuprida também.

4.2 ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM SANTA CATARINA

Os dados selecionados para essa análise, permanecem tendo o mesmo critério a nível nacional, porém no caso de SC não serão divididos em regiões, pois os dados apresentados no SAGI são apenas estaduais ou municipais.

O primeiro critério a ser avaliado, seguindo a lógica da análise nacional é a extrema pobreza, que no ano de 2003 em SC, cerca de 90,9 mil pessoas encontravam-se em situação de extrema pobreza, englobando aproximadamente 1,5% da população total estadual. Em comparação ao ano de 2013, houve queda neste índice de cerca de 50%, chegando a 45 mil pessoas, ou seja, aproximadamente 0,68% da população total do estado se encontrava em situação de extrema pobreza.

No caso da pobreza catarinense, a tendência de queda se manteve. Inicialmente em 2003 a população pobre era formada por pouco mais de 400 mil pessoas, chegando a representar 5,6% da população total catarinense. Durante a passagem desses anos, a pobreza caiu cerca de 71,5%, chegando a 117.844 pessoas, que representavam cerca de 1,1% da população total do Estado. Para melhor visualização consultar Tabela 12.

Tabela 13 – Extrema Pobreza e Pobreza no Estado de Santa Catarina nos anos de 2003 e 2013

| Ano | 2003 | 2013 | Tx de variação (%) |
|--------------------------------|---------|---------|--------------------|
| Extrema pobreza | 90.907 | 45.119 | -50,4 |
| TX de % em relação a população | 1,59 | 0,68 | |
| Pobreza | 413.115 | 117.844 | -71,5 |
| TX de % em relação a população | 5,65 | 1,1 | |

Fonte: Dados retirados do site do MDS/SAGI (2015), elaborado pela autora.

Neste momento o critério selecionado foi a desigualdade, que seguirá a mesma mensuração do caso brasileiro, o índice de Gini.

O Estado de Santa Catarina não só é o menos desigual dentro da região Sul, como também é o menos desigual do Brasil. De acordo com a Tabela 13, em 2003, SC possuía o coeficiente de gini de 0.479, onde conseguiu reduzir mais ainda a desigualdade, perdendo cerca de 9,8 pontos percentuais, e resultando em 2013 no novo coeficiente de 0.432.

Em relação a renda *per capita*, outro indicador selecionado, SC é o estado que possui a mais alta dentro da sua região, já a nível nacional o estado ocupa a terceira posição perdendo apenas para o Distrito Federal e São Paulo. A renda *per capita*, apresentava no ano de 2003, 465 reais, assim, com a chegada do ano de 2013, foi possível notar que a renda aumentou em 159%, chegando a pouco mais de 1200 reais. Se comparado ao salário mínimo vigente em 2013 que era de 678 reais, a renda *per capita* chega a ser maior em 78%.

Tabela 14 – Índice de Gini e Renda per capita do Estado de Santa Catarina nos anos de 2003 e 2013

| Descrição | Índice de GINI | Renda Per Capita |
|----------------|----------------|------------------|
| 2003 | 0,479 | 465,09 |
| 2013 | 0,432 | 1.208,81 |
| Tx de Variação | -9,8 | 159,9 |

Fonte: Dados retirados do site do MDS/SAGI (2015), elaborado pela autora.

Desse modo, é possível perceber como os índices de pobreza e desigualdade vêm caindo com a evolução dos anos. Porém, no caso da renda *per capita*, é interessante que ela seja crescente, mas para apresentar um bom resultado é necessário que a desigualdade diminua, pois, como a renda *per capita* está ligada aos rendimentos estaduais, se ela aumenta, quer dizer que a renda estadual de modo geral também aumentou, e desse modo existe a necessidade que a distribuição dessa renda seja mais igualitária, diminuindo assim a desigualdade. É necessário mensurar a evolução do PBF dentro de SC para saber se o programa está ligado a essas melhoras.

Relacionado aos dados do CADUN, o primeiro dado a ser analisado é a quantidade de cadastros dentro do Estado. No ano de 2006, existiam 265.850 famílias inscritas no CADUN. Esse número no ano de 2013, aumentou cerca de 83%, chegando até a quantidade de 486.757 de famílias cadastradas, isso equivalia cerca de 1.561.179 pessoas. De acordo com a quantidade de habitantes que existiam em Santa Catarina, cerca de 23% da população total estava inscrita no CADUN em 2013.

Em relação a quantidade de benefícios do estado, houve uma situação anti tendência brasileira. Em 2006 existiam 144.651 famílias que recebiam os benefícios, já no ano de 2013 haviam 139.098, indicando uma redução de 3,8% na quantidade de famílias beneficiárias.

Com relação ao repasse anual dos benefícios, o estado de Santa Catarina em comparação com os outros estados da região Sul, apresenta os menores repasses, tanto em 2006 quanto em 2013, e isso pode ser explicado por possuir e menor população e a menor quantidade de cadastros, entre eles. Mas entre 2006 e 2013 os repasses aumentaram em 158%, ou seja, passando de pouco mais de 92 milhões para 239 milhões.

Em relação ao valor médio mensal do benefício das famílias, houve aumento considerável passando de 53 reais, em 2006, para 143, em 2013, logo, em termos de porcentagem o aumento foi de 168,7. Para melhor visualização analisar a Tabela 14.

Tabela 15 – Famílias inscritas, beneficiárias, Valor total do repasse anual, Benefício Médio Mensal e taxas de variações em Santa Catarina nos anos de 2006 e 2013

| Descrição | 2006 | 2013 | Taxa de variação |
|------------------------|-------------------|--------------------|------------------|
| Famílias CADUN | 265.850 | 486.757 | 83,1 |
| Famílias Beneficiárias | 144.651 | 139.098 | -3,8 |
| Repasse | R\$ 92.786.279,00 | R\$ 239.764.328,00 | 158,4 |
| Valor Médio Mensal | R\$ 53,45 | R\$ 143,64 | 168,7 |

Fonte: Dados retirados do site do MDS/SAGI (2015), elaborado pela autora.

Segundo a tabela 16, sobre o trabalho infantil dentro do Estado de Santa Catarina foi possível perceber que houve uma grande melhora nos índices. No ano de 2003 entre a população de 5 e 9 anos, cerca de 5 mil crianças trabalhavam, sendo aproximadamente 0,2% do total da população dessa faixa etária. Entre os jovens de 10 a 15 anos existiam 84 mil trabalhando, cerca de 3,5% do total dessa faixa etária. No total, entre as idades de 5 e 15 anos existiam 89 mil jovens trabalhando, cerca de 1,9% da população total dessa faixa etária. Em 2013, a população de 5 e 9 anos, constava apenas 673 crianças trabalhando, sendo aproximadamente 0,04% do total da população dessa faixa etária. Entre os jovens de 10 a 15 anos existiam 35 mil trabalhando, cerca de 1,6% do total dessa faixa etária. No total, entre as idades de 5 e 15 anos existiam aproximadamente 35 mil jovens trabalhando, e isso representava da população total dessa faixa etária aproximadamente, 0,9%.

De acordo com as variações entre 2003 e 2013 é possível perceber que o Estado fez um ótimo trabalho na redução do trabalho infantil. Na faixa etária entre 5 e 9 anos, houve queda de 87% em crianças trabalhando e de 17,8% da população infantil. Na faixa etária entre 10 e 15 anos, houve redução em 58,3%, da população trabalhadora e na população total dessa faixa etária 9,8%. Assim, é possível ver que houve queda nas duas faixas etárias e em termos de porcentagem a faixa de 5 e 9

anos ganha destaque, e em relação a números absolutos que obtém o melhor resultado é a faixa etária entre 10 a 15, que tirou a maior quantidade de jovens do trabalho. Falando agora em somatório das duas faixas etárias, entre 5 e 15, é possível perceber que em 2003 para 2013, caiu cerca de 60% o trabalho infantil dentro de SC. E a população infantil houve redução também, passando de 4,7 milhões para 4 milhões, reduzindo assim cerca de 13,8%

Tabela 16 – Trabalho infantil entre crianças de 5 a 15 anos em Santa Catarina nos anos de 2006 e 2013

| Descrição | Entre 5 a 9 anos | Entre 10 a 15 anos | Total |
|--|------------------|--------------------|-----------|
| População que trabalha 2003 | 5.180 | 84.002 | 89.182 |
| População Total 2003 | 2.317.682 | 2.383.833 | 4.701.515 |
| % de jovens detrabalham 2003 | 0,2 | 3,5 | 1,9 |
| População que trabalha 2013 | 673 | 35.014 | 35.687 |
| População Total 2013 | 1.904.552 | 2.149.922 | 4.054.474 |
| % de jovens detrabalham 2013 | 0,04 | 1,6 | 0,9 |
| Taxa de variação do Trabalho Infantil | -87,0 | -58,3 | -60,0 |
| Taxa de variação da População infantil | -17,8 | -9,8 | -13,8 |

Fonte: Dados retirados do site do MDS/SAGI (2015), elaborado pela autora.

De acordo com os dados apresentados, o estado de Santa Catarina é um dos que mais evoluiu em termos de distribuição de renda e diminuição da desigualdade, dentro do Brasil.

4.3 CONCLUSÕES SOBRE A EVOULUÇÃO DO PBF

Ao analisar os dados sobre o Programa Bolsa Família no Brasil e em Santa Catarina, algumas considerações relevantes foram levantadas. De acordo com o que foi apresentado, a população dentro do Brasil está mal distribuída e isso faz com que haja grande disparidade nos índices, um pouco diferente da situação de SC que possui uma população muito menor e mais bem distribuída.

O principal objetivo do PBF e do PBSM é fazer com que a pobreza desapareça da realidade brasileira (MDS, 2015). De modo que no ano de 2003, onde ainda não havia sido implantado o PBF, em comparação ao ano de 2013, houve uma queda indiscutível na pobreza e na extrema pobreza.

O atual problema desses programas é localizar as pessoas que não estão inseridas no CADUN, e que ainda se encontram em situação vulnerável, com o objetivo de conseguirem melhores condições de vida. Outro impedimento é que essas pessoas 'ocultas' estão em regiões muito afastadas (Campello 2013, p. 21).

No quesito de extrema pobreza, Santa Catarina, em 2003, possuía 1,59% de sua população total em situação vulnerável, apesar desse valor ainda não ser satisfatório, é baixo em comparação ao total brasileiro, que chegava a ser 8,23% da população. Em relação ao ano de 2013, SC decresceu a quantidade de pessoas em extrema pobreza, passando a ter apenas 0,68% da população nessa situação, em comparação com o Brasil, 3,09% ainda permanciam nesse estado. De acordo com a variação, Santa Catarina diminuiu o índice de extrema pobreza em 50,4%, e o Brasil obteve uma queda de 57,4%. Desse modo é possível perceber que a variação entre 2003 e 2013 foi superior no Brasil, do que em SC..

Sobre o indicador de pobreza, Santa Catarina, em 2003, detinha cerca de 5,65% de sua população nesse grupo. O Brasil nesse mesmo ano dispunha cerca de 15,4% de pessoas nessa situação. Já para o ano de 2013, SC continha cerca de 1,1% de sua população em estado de pobreza e o Brasil, 4,66%. De acordo com as variações entre 2003 e 2013, conclui-se que SC obteve uma queda maior nesse indicador, sendo de 71,5%, já o Brasil apresentou uma queda de 62,8%. Assim, o estado de Santa Catarina desempenhou melhor a função de diminuir a pobreza do que o Brasil.

De acordo com o índice de Gini, em 2003, SC chegou em 0,479, enquanto no Brasil alcançou o valor de 0,581. Em 2013, SC obteve o resultado de 0,432, e o Brasil de 0,525. Tanto em SC quanto no Brasil houve queda do índice, mas em termos de variação a redução foi praticamente a mesma, em SC diminuiu cerca de 9,8% e o Brasil em 9,6%. Assim, as duas localidades obtiveram melhoras nos resultados.

Em relação a renda *per capita*, o estado de Santa Catarina sempre foi muito superior ao Brasil, porém, em termos de crescimento a variação de renda, em SC e no Brasil, foi praticamente a mesma, entre 2003 e 2013, aumentando cerca de 160%.

Segundo a quantidade de cadastros no CADUN, mostrou como os resultados de desigualdade estão corretos, pois para poder efetuar o cadastro, o rendimento *per capita* deve ser de no máximo meio salário mínimo, assim fica visível como

existe uma grande parcela de pessoas que não recebem esse valor mensal. No caso de SC em 2006, haviam cerca de 265 mil famílias, já para o ano de 2013, o número passou a ser de 486 mil famílias. Para o Brasil em 2003, existiam cerca de 15,1 milhões de famílias, e em 2013 continham aproximadamente 27,1 milhões de famílias. Nota-se que tanto em SC quanto no Brasil a quantidade de cadastros aumentaram, porém em percentual de variação, SC obteve maior crescimento de cadastros do que o Brasil, tendo aumentado cerca de 83,1%, enquanto o Brasil aumentou apenas 79,8%.

Como foi comentado, nem todos cadastrados possuem direitos aos benefícios monetários do PBF. Com a definição de renda do programa de 2013 apenas pessoas que recebem até 140 reais *per capita*, possuem direito ao benefício. Os benefícios podem ser distribuídos entre Básico, Variável, Variável Jovem, e a partir do ano de 2013, foi possível receber o Benefício para superação da extrema pobreza. Esse último benefício foi um dos motivos que fez existir a queda da quantidade de pessoas em extrema pobreza diminuir drasticamente. Pois, de acordo com as condicionalidades do PBF, nenhum beneficiário a partir de 2013, pode ficar com a renda *per capita* abaixo de 70 reais.

Em relação aos beneficiários, SC em 2006 possuía cerca de 144 mil famílias beneficiárias, e em 2013, passou a ter 139 mil. O Brasil em 2006 detinha cerca de 10,9 milhões de famílias, passando, em 2013, para 14 milhões. Assim observou-se que Santa Catarina contrariou a tendência brasileira, pois entre 2006 e 2013 reduziu 3,8% de benefícios, enquanto o Brasil aumentou 28,5%. Esse é o único dado da análise que não segue a mesma tendência entre SC e o Brasil.

Os valores totais anuais pelo governo cresceram entre 2006 e 2013, tanto em SC quanto no Brasil, desse modo o local que obteve maior crescimento foi o Brasil chegando em 230% de crescimento, contra 158% de SC. Sempre lembrando que as regiões mais pobres nem sempre são as que recebem os maiores repasses, eles são feito de acordo com a quantidade e necessidade de pessoas cadastradas no CADUN.

Os valores dos benefícios médios mensais, aumentaram em SC e no Brasil, entre 2006 e 2013. O crescimento nos dois locais foi muito próximo, porém Santa Catarina cresceu mais, chegando em 168%, enquanto o Brasil chegou 157%. Geralmente em relação ao valor médio mensal, as regiões que apresentam os piores índices de pobreza e desigualdade são os que recebem os maiores valores.

Para o índice de Trabalho infantil entre a faixa 5 a 15 anos, SC reduziu o número de jovens trabalhadores, que caiu cerca 60%, passando de 89 mil crianças para 35 mil. Em comparação entre os anos de 2003 e 2013 no Brasil, o trabalho infantil entre crianças de 5 a 15 anos reduziu cerca de 52%, passando de 2,7 milhões em 2003, para 1,3 milhões em 2013. Assim, SC conseguiu diminuir mais o trabalho infantil do que o Brasil.

De modo geral o PBF cresceu muito nos últimos anos, ajudou e continua ajudando muitas famílias que necessitam desse complemento de renda para ter uma vida melhor. Porém, não se pode garantir que a melhora desses indicadores seja exclusiva do PBF, pois muitas outras políticas públicas podem interferir, como mercado formal de empregos, menor taxa de desemprego, auxílio de outros programas sociais, como Bolsa Verde e o Programa de Cisternas.

CAPÍTULO 5: CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste trabalho foi analisar a evolução do PBF no Brasil e no estado de Santa Catarina, visando identificar seus efeitos sobre alguns indicadores socioeconômicos selecionados.

Para cumprir esse objetivo foi necessário recorrer a revisão bibliográfica em alguns conceitos e tipos de mensuração dos fenômenos: pobreza e desigualdade. Essa tarefa foi complexa, pois existem muitos autores e métodos. Dessa maneira, foi necessário selecionar apenas algumas definições a serem debatidas nessa monografia.

Como visto no capítulo 2, cada país e instituição pode optar pelo modo que deseja definir seus indicadores. No caso do Brasil, isso incluindo SC, para definição de pobreza e extrema pobreza, utiliza-se o critério de renda *per capita* familiar. De acordo com os dados de 2015 (MDS, 2015), se uma família possui abaixo de R\$ 77,00 *per capita* ela é considerada em situação de extrema pobreza, caso a renda *per capita* varie entre R\$ 77,01 até R\$ 154,00, essa família encontra-se em situação de pobreza. Essa definição surgiu com a necessidade de definir linhas de pobreza para os beneficiários PBF.

O PBF foi criado em 2003 e implantado a partir do ano de 2004. Seu principal objetivo é reduzir as situações de vulnerabilidade e incluir as famílias na sociedade. Além do repasse monetário de complemento de renda destinado as famílias, os beneficiários necessitam cumprir uma série de condicionalidades, como a necessidade do acompanhamento pré natal, frequência escolar, controle de vacinação, controle de nutrição das crianças, de modo geral, além do complemento monetário existe toda a parte de inclusão social e nos serviços oferecidos pelo governo.

Assim, para mensurar a evolução do PBF foi necessária a escolha de alguns dados, sendo eles socioeconômicos, para saber se depois que o programa entrou em vigor os dados melhoraram, como é o caso da extrema pobreza, pobreza, desigualdade, renda *per capita* e trabalho infantil. E os dados ligados ao Cadastro Único, que são para saber se o PBF aumentou o alcance, foram selecionados

quantidade de cadastros, beneficiários, repasse total anual e benefícios médios mensais.

O embasamento para falar de tendência dos dados selecionados estão presentes no capítulo 4, no qual o objetivo é analisar a dinâmica do Bolsa Família no Brasil e em Santa Catarina com ênfase nos indicadores socioeconômicos selecionados, que foram os índices de extrema pobreza, pobreza, Índice de Gini, renda *per capita*, famílias inscritas, famílias beneficiárias, valor total do repasse anual, benefício médio mensal e trabalho infantil.

No caso brasileiro e no catarinense os índices de extrema pobreza, pobreza, índice de Gini e trabalho infantil operaram em queda, entre os anos de 2003 e 2013. A renda *per capita*, a quantidade de famílias cadastradas, beneficiários, repasses e o valor médio mensal tiveram aumento. Para Santa Catarina, os índices de extrema pobreza, pobreza, Gini, Beneficiários e trabalho infantil obtiveram queda, e renda *per capita*, famílias cadastradas, repasse e valor médio obtiveram aumento.

O que chama atenção nesses resultados é que SC aparenta cumprir melhor os objetivos do programa. Apesar da quantidade de cadastros ter aumentado nos últimos anos, o número de beneficiários que necessitam o complemento de renda diminuiu. Esse resultado pode indicar que as famílias catarinenses usam esse programa apenas como complemento de renda necessário para melhorar de vida, e que ao chegar nesse patamar, as famílias atualizam seus dados e saem do programa. O que nos faz pensar se o PBF tem um funcionamento melhor quando outros aspectos sociais também acompanham a melhora da vida social, ou seja, um melhor funcionamento quando utilizado como complemento de renda a ser superado quando seu objetivo for alcançado.

Assim, respondendo ao objetivo central da monografia, se pode garantir apenas que o programa cresceu muito nos últimos anos, estando presente em todos os municípios brasileiros, e que cada vez que o programa passa por alguma atualização ele fica mais voltado para eficiência da gestão do programa. Porém, não existe um método específico que indique quais são as causas da melhora dos índices brasileiros e catarinenses, mas pode se garantir que uma parcela disso seja atribuída ao complemento de renda do Bolsa Família, pois com ele muitas famílias encontram uma maneira de diminuir sua situação de vulnerabilidade.

REFERÊNCIAS

ALKIRE, Sabina; SANTOS, Maria Emma. **Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries**. Oxford: University Of Oxford, 2010. 139 p.
Disponível em: <<http://www.ophi.org.uk/acute-multidimensional-poverty-a-new-index-for-developing-countries/>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

Banco Mundial. Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1990: A pobreza: indicadores do desenvolvimento mundial. Nova Iorque: World Bank, 1990. 291 p.
World Development Report 1990.

BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel.
Introdução. In: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel (Org.). *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Tirar: Ipea, 2007. p. 9-17. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5553>. Acesso em: 15 jun. 2015.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de; DUARTE, Renata Pacheco Nogueira. Bem-Estar, Pobreza e Desigualdade de Renda:: Uma Avaliação da Evolução Histórica e das Disparidades Regionais. **Ipea**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.1-59, jan. 1997. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3658>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. Políticas de Combate à Fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p.119-129, out. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400013>. Acesso em: 11 out. 2015.

BRASIL. Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. **Decreto**. Brasília, 12 jan. 1995.
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRASIL. Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás".. **Decreto**. Brasília, 24 jan. 2002. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4102.htm>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.. **Decreto**. Brasília, 17 set. 2004. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Decreto**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Decreto nº 6.157, de 16 de julho de 2007. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.. **Decreto**. Brasília, 16 jul. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6157.htm>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria.. **Decreto**. Brasília, 02 jun. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. **Lei**. Brasília, 11 abr. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm>. Acesso em: 18 out. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Lei**. Brasília, 09 jan. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.. **Medida Provisória**. Brasília, 20 out. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.206-1, de 06 de setembro de 2001. **Medida Provisória**. Brasília, 06 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2206-1.htm>. Acesso em: 19 out. 2015.

BURLANDY, Luciene; LABRA, Maria Eliana. Redes de política no combate à fome e à pobreza: A estratégia Comunidade Solidária no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, Niterói, v. 6, n. 12, p.1543-1552, abr. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000600016&script=sci_abstract>. Acesso em: 24 out. 2014.

CAMARGO, Camila Fracaro et al. Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do Programa Bolsa Família: O que o Cadastro Único Revela?. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 9. p. 157-177.

CAMPELLO, Tereza (Org.). Uma Década Derrubando Mitos e Superando Expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa**

Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 1. p. 15-24.

CANCIAN, Renato. **Estado do bem-estar social: História e crise do welfare state.** 2007. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/estado-do-bem-estar-social-historia-e-crise-do-welfare-state.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Comunidade Solidária: Resultado de 2 anos de trabalho.** Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes-1/comunidade-solidaria-resultado-de-dois-anos-de-trabalho>>. Acesso em: 20 out. 2015.

CARVALHO, Anailza Perini de. As ações de enfrentamento da pobreza e a origem e as principais características da política social no ocidente europeu e no Brasil. 2010. 32 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Política Social, Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010. Disponível em: <<http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/684>>. Acesso em: 10 out. 2015.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DESCENTRALIZAÇÃO, CENTRALIZAÇÃO OU GESTÃO EM REDES?. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, Não use números Romanos ou letras, use somente números Árabicos., 2009, Brasília. **Artigo.** Brasília: Consad, 2009. p. 1 - 25. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_19/programa_bolsa_familia_descentralizacao_centralizacao.pdf>. Acesso em: 22 out. 2015.

CEF. **Bolsa Família.** Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 20 out. 2015.

CEPAL. **Bases de datos y Publicaciones Estadísticas.** Disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp>. Acesso em: 28 set. 2015.

CIMADAMORE, Alberto D.; CATTANI, Antonio David. **Produção de Pobreza e Desigualdade na América Latina.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007. 240 p.

CODES, Ana Luiza Machado de. A Trajetória do Pensamento Científico Sobre Pobreza: Em Direção a Uma Visão Complexa. Brasília, p. 33, abr. 2008. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1489/1/TD_1332.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2015.

CONCEIÇÃO, Irene Menezes de Santana. **A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS DIREITOS SOCIAIS.** 2012. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=8078>. Acesso em: 16 jul. 2015

CRAVEIRO, Cléia Brandão Alvenga; XIMENES, Daniel de Aquino. Dez anos do Programa Bolsa Família: Desafios e Perspectivas para a Universalização da Educação Básica no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo

Côrtes. **Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 6. p. 109-124.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A POBREZA COMO UM FENÔMENO MULTIDIMENSIONAL. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 1, n. 2, p.1-12, jul. 2002. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

CRISÓSTOMO, Adinei Almeida; ALVES, Luanne Jacielle da Silva. Políticas públicas x desigualdades, pobreza e exclusão: um olhar sobre as políticas públicas e as desigualdades sociais no Brasil, conceitos e características. **EFDeportes**, Buenos Aires, n.180, maio 2013. Disponível em:

<<http://www.efdeportes.com/efd180/politicas-publicas-x-desigualdades-pobreza-e-exclusao.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 16.270, de 11 de janeiro de 1995. Institui o Programa Bolsa Familiar para a Educação..**Decreto**. Brasília, DF, 11 jan. 1995. Disponível em:

<http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/BaixarArquivoNorma.aspx?id_file=1718e38e-1004-3bce-bb4d-8a0dfaca99d8>. Acesso em: 18 out. 2015.

ESTENSSORO, Luis. Capitalismo, Desigualdade e Pobreza na América Latina. 2003. 288 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia Elaborada, Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (fflch), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Cap. 2. Disponível em:

<<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/21344.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2015

FAO. **A erradicação da fome para o ano de 2025: o sonho que une a CELAC e a FAO**. 2015. Disponível em: <<http://www.fao.org/americas/noticias/ver/pt/c/280132/>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

FAO. **AMÉRICA LATINA E CARIBE: PRIMEIRA REGIÃO DO MUNDO QUE ALCANÇOU AS DUAS METAS INTERNACIONAIS DE REDUÇÃO DA FOME**. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/ALCprmadmirf.asp>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

FAO. **Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe**. 2015.

Disponível em: <<http://www.fao.org/americas/perspectivas/apoyo-iniciativa/pt/>>.

Acesso em: 11 nov. 2015.

GARSCHAGEN, Sérgio. Transferência de renda - Resgate social avança na América Latina. **Desafios do Desenvolvimento: A revista de informações de debates do IPEA**, Brasília, v. 1, n. 38, p.1-6, dez. 2007. Mensal. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1173:reportagens-materias&Itemid=39>. Acesso em: 31 mar. 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. ESTADO E POLÍTICAS (PÚBLICAS) SOCIAIS. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 55, n. 21, p.30-41, nov. 2001. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

IALCSH. **História**. Disponível em: <<http://www.ialcsh.org/es/la-iniciativa/historia/>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

IPEA. **DEFINIÇÃO E METODOLOGIA DE CÁLCULO DOS INDICADORES E ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E CONDIÇÕES DE VIDA**. Brasília: Ipea, 1998. 80 p. Disponível em: <<http://www.conei.sp.gov.br/ind/MetodologiasIDH-MelCV.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

IPECE (Ceará). **Entendendo o Índice de Gini**. Fortaleza: Ipece, 2010. 9 p. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Entendendo_Indice_GINI.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2015.

ITAMARATY. Comunidade Solidária. **Textos do Brasil**, Brasília, v. 1, n. 1, p.12-14, jun. 2000. Disponível em: <<http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/revista1-mat3.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2015.

MATTEI, Lauro. Pobreza e Política de Desenvolvimento Territorial: Noções, Metodologias de Mensuração e Estratégias de Enfrentamento do Problema. In: TIBURCIO, Carlos Miranda e Breno; LEITE, Sergio Pereira. **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**. 19. ed. Brasília: IICA, 2013. Cap. 3. p. 89-123.

MATTEI, Lauro. Políticas de combate à pobreza na América Latina: O caso dos programas de transferência de renda (CTP). **Rebela**, Florianópolis, v. 1, n. 4, p.347-370, jun. 2014. Disponível em: <<http://www.iela.ufsc.br/rebela/revista/volume-4-numero-1-2014>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

MATTEI, Lauro. Políticas públicas de combate à pobreza no Brasil: o caso do programa Bolsa Família. **Soc. Bras. Economia Política**, São Paulo, p.147-176, out. 2012.

MDS. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>>. Acesso em: 22 out. 2015.

MDS/SAGI. **Data Social**. 2015. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p_id=4>. Acesso em: 1 out. 2015.

MILTON JÚNIOR,. **Governo gastou R\$ 62 bilhões com Fome Zero desde 2003**. 2009. Disponível em: <<http://www.cps.fgv.br/ibrecps/clippings/lc069.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2015.

MOREIRA, Adriana Rochas de Carvalho Fruguli et al. Políticas E Programas De Combate À Pobreza E Desenvolvimento Das Capacidades Humanas: Uma Análise Comparativa Dos Municípios Do Estado Do Mato Grosso Do Sul. In: CONFERÊNCIA LATINO AMERICANA E CARIBENHA SOBRE ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES E DESENVOLVIMENTO HUMANO, 3., 2010, Porto Alegre, 2010. p. 1 - 35. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/eventos/alca-deca/?p=programacao>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

ONU. Declaração do Milênio. Nova Iorque: Onu, 2000. 20 p. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família Ao Brasil Sem Miséria: Um Resumo Do Percurso Brasileiro Recente Na Busca Da Superação Da Pobreza Extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 2. p. 25-46.

PASQUIM, Elaine Martins. **Implementação dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação**. 2006. 105 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Nutrição Humana, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasília, 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3476/1/2006_Elaine_Martins_Pasquim.pdf>. Acesso em: 18 out. 2015.

PENEDO, Nívea Maria Valões Negreiros; DELGADO, Patrícia Reis. **Programa Bolsa-Escola**. 2005. 23 f. Monografia (Especialização) - Curso de Pedagogia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005. Disponível em: <https://www.ufpe.br/ce/images/Graduacao_pedagogia/pdf/2005.2/programa_bolsa-escola.pdf>. Acesso em: 18 out. 2015.

POCHMANN, Márcio. Políticas de combate à pobreza no Brasil: Necessidades e dificuldades nos anos 90. **Indicadores Econômicos**, Porto Alegre, v. 21, n. 4, p.173-184, jan. 1994. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/623>>. Acesso em: 25 set. 2015.

PRATA, Pedro Reginaldo. Desenvolvimento Econômico, Desigualdade e Saúde. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO E SAÚDE, RIO DE JANEIRO, FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ., 1., 1994, Rio de Janeiro. **Caderno**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 1994. p. 387 - 391. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X1994000300018&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 nov. 2015.

RESENDE, Anne Caroline Costa; OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto Camilo de. Avaliando Resultados de um Programa de Transferência de Renda: o Impacto do Bolsa-Escola sobre os Gastos das Famílias Brasileiras. **Est. Econ**, São Paulo, v. 38, n. 2, p.235-265, abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v38n2/a02v38n2.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

ROMÃO, Maurício E. C.. Considerações sobre o conceito de pobreza. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 36, p.354-370, out. 1982. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/292>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001. 301 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; Yazbek, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, Sergei et al. **PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NO BRASIL, CHILE E MÉXICO: IMPACTOS SOBRE A**

DESIGUALDADE. Brasília: Ipea, 2007. 31 p. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4852>. Acesso em: 16 out. 2015.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. METODOLOGIAS PARA ESTABELECEER A LINHA DE POBREZA:: OBJETIVAS, SUBJETIVAS, RELATIVAS,

MULTIDIMENSIONAIS. , Rio de Janeiro, p.1-53, fev. 2009. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4933>. Acesso em: 10 nov. 2015.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Programa Fome Zero do Presidente Lula e as perspectivas da Renda Básica de Cidadania no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 1, p.61-71, jan. 2003.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda Básica: A Resposta Está Sendo Soprada pelo Vento. **Revista de Econômica Política**, Brasília, v. 2, n. 23, p.47-62, abr. 2003.

Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/90-3.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2015.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; MARGARIDO NETO, Bazileu Alves. POLÍTICAS SOCIAIS: O PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA E O PROGRAMA DE

GARANTIA DE RENDA MÍNIMA. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 12, p.39-63, jun. 1995. Disponível em:

<<http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/140>>. Acesso em: 24 out. 2015.

TAVARES, Priscilla Albuquerque et al. UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:: FOCALIZAÇÃO E IMPACTO NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E

POBREZA. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, São Paulo, v. 1, n. 1, p.25-58, 13 nov. 2009. Disponível em:

<<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1062/1044>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

TESSAROLO, Enzo Mayer; KROHLING, Aloísio. A PASSAGEM DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA PARA O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: continuidades e rupturas. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, v. 16, p.74-92, mar. 2011.

TOWNSEND, Peter. **Compendium of best practices in poverty**

measurement. Rio de Janeiro: Ibge, 2006. 158 p. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/poverty/pdf/rio_group_compendium.pdf>. Acesso em: 07

UGÁ, Viviane Domínguez. A Categoria "Pobreza" nas formulações de Política Social do Banco Mundial. **Sociologia Política**, Curitiba, p.55-62, dez. 2003. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24621.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2015.

YASBEK, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p.104-112, abr. 2004.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200011&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 out. 2015.

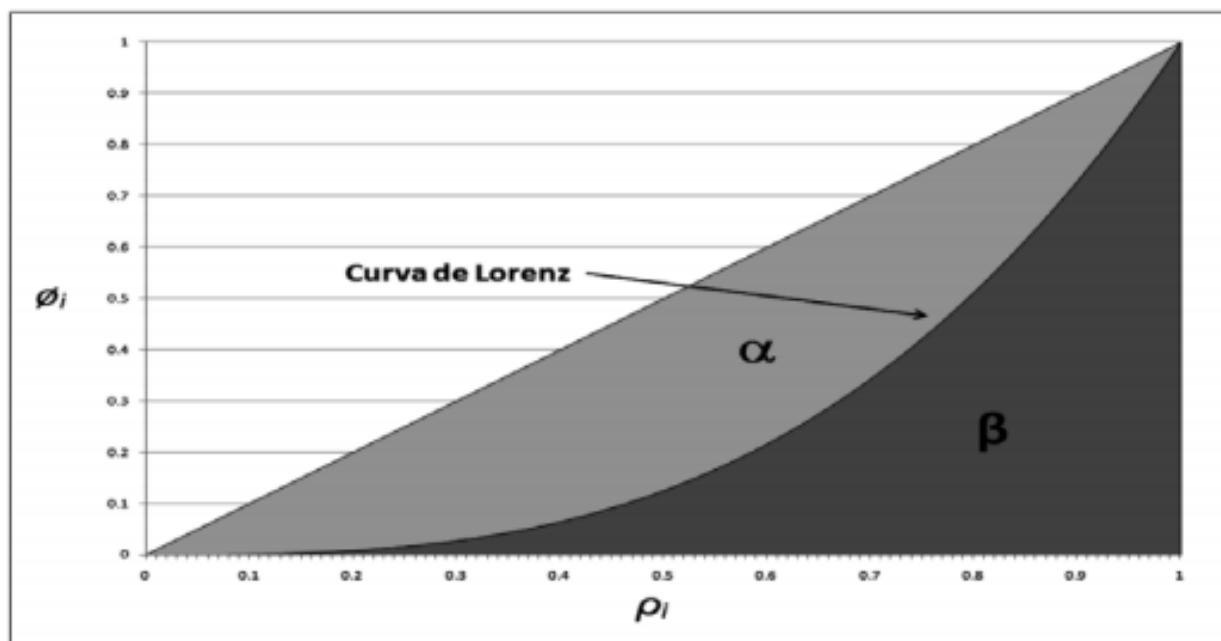
ANEXO A – Linha de pobreza e indigência elaborada pela CEPAL para os países da América Latina e Caribe, convertidos em dólar para os anos de 2005 e 2013*

| Países | | Linha de indigência | | Linha de pobreza | |
|----------------------|--------|---------------------|-------|------------------|-------|
| | | 2005 | 2013 | 2005 | 2013 |
| América Latina | Urbana | 41,2 | 71,7 | 84,5 | 54,9 |
| | Rural | 30,5 | 52,2 | 138,6 | 87,5 |
| Argentina | Urbana | 42,9 | - | 85,8 | - |
| | Rural | - | - | - | - |
| Brasil | Urbana | 36,2 | 58,9 | 91,0 | 70,4 |
| | Rural | 31,4 | 51,8 | 129,8 | 101,2 |
| Chile | Urbana | - | 76,5 | - | 127,3 |
| | Rural | - | 59,0 | - | 88,3 |
| Colômbia | Urbana | 28,1 | 51,3 | 69,7 | 121,7 |
| | Rural | 23,0 | 41,7 | 41,4 | 72,9 |
| Costa Rica | Urbana | 43,9 | 84,0 | 87,8 | 154,9 |
| | Rural | 34,2 | 65,4 | 59,9 | 106,8 |
| Equador | Urbana | 38,6 | 62,0 | 77,1 | 111,2 |
| | Rural | 27,2 | 43,7 | 47,6 | 69,8 |
| El Salvador | Urbana | - | 52,6 | - | 103,2 |
| | Rural | - | 34,0 | - | 66,6 |
| México | Urbana | 78,7 | - | 157,4 | - |
| | Rural | 56,2 | - | 98,4 | - |
| Nicaraguá | Urbana | 29,1 | - | 58,2 | - |
| | Rural | 22,4 | - | 39,2 | - |
| Panamá | Urbana | 43,6 | 72,1 | 87,3 | 128,8 |
| | Rural | 33,8 | 55,8 | 59,1 | 88,8 |
| Paraguai | Urbana | 36,6 | 87,7 | 73,1 | 49,0 |
| | Rural | 28,0 | 67,1 | 158,6 | 107,8 |
| Peru | Urbana | - | 37,5 | - | 114,2 |
| | Rural | - | 39,1 | - | 77,8 |
| República Dominicana | Urbana | 53,1 | 61,9 | 106,2 | 114,3 |
| | Rural | 47,8 | 57,9 | 86,0 | 95,6 |
| Uruguai | Urbana | 43,9 | 112,4 | 87,8 | 205,5 |
| | Rural | - | 88,8 | - | 144,0 |
| Venezuela | Urbana | 66,0 | - | 127,1 | - |
| | Rural | - | - | - | - |

Fonte: Dados retirados pela CEPAL (2015), elaborado pela autora.

* Os dados envolvem o valor de uma cesta mensal necessária para sobrevivência.

ANEXO B – Gráfico da Curva de Lorenz



Fonte: Retirado do relatório "Entendendo o Índice de Gini" – IPECE (2015)

ANEXO C – Programas complementares ao Fome Zero

| Auxílios | Detalhes |
|--|--|
| Programa Nacional de Bancos de Alimentos | Incentivo e ações de apoio àqueles que querem doar alimentos nos municípios de médio e de grande porte. |
| Programas de Restaurantes Populares | O objetivo é proporcionar refeições balanceadas a preços acessíveis aos trabalhadores. |
| Cartão-alimentação | <p>O Programa de Cartão-Alimentação proporcionará às famílias de baixa renda um benefício de R\$ 50,00 para serem gastos em alimentos básicos na localidade onde moram essas famílias. Começando pela região semiárida, o programa associará esse benefício com políticas para promover a sua emancipação sócio-econômica, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educação nutricional e alimentar; • Saúde e nutrição; • Geração de emprego e renda; • Abastecimento de água; • Saneamento básico; • Qualidade na reforma da construção ou moradia. |
| Programa de Educação Nutricional e Alimentar | <p>Para disseminar práticas de boa nutrição, melhorando os hábitos de consumo e mostrando os valores dos alimentos locais, usando rádio, TV e todos os meios de comunicação. Expansão deste programa com a colaboração do Ministério de Educação. Aumentar o valor da merenda ou almoço por criança, estimulando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fornecimento local, estimulando a produção local; • Aumentando o valor nutricional do alimento; • Treinamento das pessoas responsáveis pela preparação do almoço ou da merenda. |
| Programa de Distribuição de Cestas Básica Emergenciais | <p>Para famílias que estão numa situação de risco alimentar e que preferem receber cestas básicas em vez do cartão-alimentação, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 80.000 famílias encampadas aguardando assentamento no Programa de Reforma Agrária; • Comunidades indígenas, aproximadamente 43.000 famílias; • Comunidades de quilombos, aproximadamente 5.000 famílias. |
| Movimento Contra a Fome | Todos os tipos de ações para promover doação de alimentos ou em dinheiro, preparação de cartilhas e |

| | |
|---|---|
| | panfletos de instruções, voluntários etc. |
| Doações para Campanhas de Alimentos | Podem ser feitas em: <ul style="list-style-type: none"> • Em larga escala, para Conab (Companhia Nacional de Abastecimento); • Em pequena escala, a serem organizadas pelos municípios. |
| Doação em dinheiro | Haverá contas bancárias oficiais para este objetivo (Contas Fome Zero no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal). |
| Cartilhas | Para informar a população sobre os objetivos do programa. |
| Campanha de Contribuição Voluntária | Para estimular a participação de todos em cada município, ajudando a coletar e a distribuir todas as doações com o apoio do governo municipal, sindicatos, igrejas e famílias. |
| Reforma Agrária | <ul style="list-style-type: none"> • Preparação do Plano de Reforma Nacional; • Plano urgente para assentar aquelas 80.000 famílias que estão esperando e morando em barracas • Reestruturação dos assentamentos em situação precária. |
| Fortalecimento da Agricultura Familiar. | <ul style="list-style-type: none"> • Expansão do crédito rural (Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar); • Financiamento da agricultura familiar durante a entressafra. |
| Projeto de Emergência para Viver Bem na Área Semi-Árida | <ul style="list-style-type: none"> • Implementação do Seguro de Colheita; • Abastecimento Emergencial de Água; • Construção de pequenas usinas hídricas, cisternas e açudes. |
| Programa para Superar Analfabetismo | <ul style="list-style-type: none"> • Programas para ensinar adultos beneficiados pelo Programa Fome Zero a ler e a escrever; • Programas educacionais para jovens e adultos nas Regiões da Reforma Agrária. |
| Programas para Geração de Emprego | <ul style="list-style-type: none"> • Financiamento de moradia e saneamento para famílias de baixa renda; • Expansão do financiamento de microcrédito; • Incentivo ao turismo rural |
| Programa de Combate à Desnutrição Materno-Infantil | <ul style="list-style-type: none"> • Programa de Bolsa Alimentação – Programa de Renda Mínima vinculada à Saúde; • Atenção à saúde básica. |

Fonte: Retirado do artigo de Eduardo Matarazzo Suplicy (2003), elaborado pela autora.